DÉVELOPPEMENT DURABLE

Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux

Éléments de démarche et pistes pour l'action



Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux

Éléments de démarche et pistes pour l'action

Sommaire



Partie 1
Éléments déterminants de la démarche

Mode d’emploi

Les **5 fiches** ci-après portent chacune sur l’un des cinq éléments déterminants pour une démarche territoriale de développement durable : la participation, l’organisation du pilotage, la transversalité, l’évaluation en continu et la stratégie d’amélioration.

Pour chacun de ces éléments déterminants, les fiches déclinent :

- une **introduction** qui explicite en quoi l’élément de démarche est déterminant en termes de développement durable ;
- quelques pistes méthodologiques intitulées « **Comment faire** » ;
- des **exemples précis** extraits des projets de territoires (Agendas 21, chartes d’environnement, chartes de Pays, etc.) de différentes collectivités. Les exemples ont été choisis en fonction de leur capacité à illustrer de manière innovante et intéressante les pistes méthodologiques indiquées. Ils n’ont pas forcément déjà été mis en œuvre, et les actions auxquelles ils renvoient n’ont pas toutes été évaluées, mais ces exemples ont été retenus pour leur capacité à illustrer de manière engageante le propos. Il s’agit de donner des pistes ou des idées pour l’action.

Ces fiches ont été élaborées grâce au concours de dix territoires de projet qui ont bien voulu participer à la réflexion sur la démarche et répondre aux questions de l’association ETD, missionnée pour réaliser ces fiches. Il s’agit des territoires suivants :

Communauté d’agglomération de Dijon, Communauté urbaine de Brest, Communauté du Pays d’Aix, Communauté d’agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz, Communauté urbaine de Cherbourg, Pays de Brest, Pays du Gapençais, Pays Loire Touraine, PNR du Vexin français, PNR Millevaches en Limousin.

La stratégie d'amélioration

Se donner une stratégie d'amélioration continue, pour un projet territorial de développement durable ou un Agenda 21 local, c'est apporter une amélioration à la situation initiale au regard des finalités du développement durable[1] et, dans le même temps, améliorer les méthodes de travail pour les rendre plus ouvertes, plus transversales, plus participatives. Les avancées doivent pouvoir en être mesurées pour permettre l'évolution du projet au fil du temps. Il est dès lors indispensable d'afficher clairement les objectifs du projet en se donnant les moyens de les atteindre.

La stratégie d'amélioration est l'expression d'une vision prospective du territoire, qui, anticipant les transformations à venir, cherche à répondre à la fois aux attentes de ceux qui en font et de ceux qui en feront usage à plus long terme.

Pour concilier les enjeux de court et de long terme, confronter aux réalités d'un territoire les projets d'autres territoires ou d'autres acteurs, des méthodes de travail nouvelles sont à mettre en place. Elles doivent permettre de prendre en compte et d'organiser la transversalité des approches en faisant participer les acteurs dans leur diversité, de dépasser la sectorisation des politiques, d'organiser des partenariats pour multiplier les leviers d'action. Tout cela demande un apprentissage et une adhésion de chacun. Les améliorations attendues sont aussi des améliorations dans les pratiques, les comportements et les modes de faire.

L'amélioration doit être continue. Il s'agit de se fixer des objectifs clairs et engageants respectant les capacités de faire des acteurs, de se donner des rendez-vous périodiques pour poursuivre la démarche en tenant compte des progrès réalisés, et pour s'en fixer de nouveaux. La mesure des progrès doit être l'occasion d'un partage avec les différentes parties prenantes du projet, y compris les habitants. Elle doit permettre, au regard des moyens dégagés, d'apprécier l'efficience des politiques menées.

COMMENT FAIRE

1. **Établir un état de référence**
2. **Fixer des objectifs clairs et engageants au regard des enjeux du territoire et des finalités du développement durable**
3. **Améliorer les méthodes de travail**

1. Pour mémoire, ces 5 finalités sont :
– Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère
– Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources
– Épanouissement de tous les êtres humains par l'accès à une bonne qualité de vie
– Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations
– Dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables

1. Établir un état de référence

Les collectivités locales ne partent pas de rien. Elles mettent en œuvre des projets, des procédures et certaines ont déjà élaboré un projet stratégique global pour le territoire. L'Agenda 21 ne doit pas être un programme supplémentaire, mais plutôt l'occasion de vérifier, d'analyser les politiques publiques en les passant au filtre du développement durable.

La réalisation d'un diagnostic partagé, véritable état des lieux initial, doit être l'une des premières étapes : il constitue, en effet, une référence indispensable permettant de préciser, en fonction des enjeux, les améliorations souhaitées et, surtout, de se donner les moyens de les mesurer. Le diagnostic peut être approfondi ou allégé, il gagnera à être participatif. Un diagnostic allégé consiste à ne sélectionner que quelques-unes des thématiques majeures que l'on souhaite traiter en priorité.

La communauté urbaine de **NANTES** *s'est engagée dans un contrat ATEnEE depuis juin 2003, qui a pour objectif d'impulser une politique énergétique durable sur le territoire. Celle-ci est conditionnée à une réelle mobilisation des acteurs du territoire sur l'énergie. Nantes Métropole souhaite se doter d'une expertise afin de fédérer les actions existantes, de systématiser la prise en compte de l'énergie dans les projets d'aménagement ou d'investissements, d'animer une politique énergie et de la diffuser de façon transversale aux services et sur l'ensemble du territoire.*

La démarche, élaborée autour d'un diagnostic « émissions de CO_2 », s'établit sur trois ans et vise à : développer une expertise interne à la communauté urbaine et sensibiliser les services ; accompagner les communes ; sensibiliser l'ensemble des acteurs.

Le volet animation permet en parallèle une veille territoriale, afin de mettre en cohérence les réflexions et les différents projets ayant une composante énergie pour une meilleure prise en compte de l'environnement, et de renforcer les liens entre l'agglomération et les communes.

Il s'agit bien de se constituer une référence de l'état dans lequel se trouve le territoire, dans les différentes dimensions qui le caractérisent et sur lesquelles le projet ambitionne d'apporter des améliorations. Rechercher une expression assez simple et facilement compréhensible dans la description et/ou la mesure de cet état initial permettra de s'entendre plus facilement sur les objectifs à atteindre et sur la manière d'apprécier les résultats des actions engagées.

*Consciente de la responsabilité des collectivités dans la lutte contre le réchauffement climatique, la ville d'***ILLKICH-GRAFFENSTRADEN** *(Alsace) a réalisé en 2004 son bilan carbone. Cette étude a permis de quantifier les émissions de gaz à effet de serre résultant des activités des services municipaux et du territoire. Elle a ainsi fait ressortir les secteurs les plus émetteurs, et a également permis de dresser un bilan chiffré des résultats obtenus grâce aux actions environnementales menées précédemment au bilan carbone (baisse des consommations de gaz dans les bâtiments communaux, recours aux aliments bio dans les cantines scolaires…).*

Ce bilan a permis d'asseoir le Plan climat territorial, voté en septembre 2005, sur un état de référence précis des émissions de carbone du territoire. Il a aidé à hiérarchiser les actions de ce plan climat en fonction de critères de coût et d'impact sur les émissions. Il a, enfin, été l'occasion de montrer concrètement le résultat de politiques et d'actions déjà engagées.

Il convient aussi de se doter de moyens pour pouvoir suivre en continu l'état du territoire (observatoire), celui des actions entreprises (comité de suivi), d'évaluer périodiquement les progrès réalisés ou les résultats obtenus. S'agissant de systèmes complexes, il est souvent difficile de mesurer quantitativement les améliorations obtenues ; ces différents outils peuvent néanmoins les approcher. La mesure de la satisfaction des habitants, des partenaires et des acteurs peut pallier utilement cette difficulté de quantification.

2. Fixer des objectifs clairs et engageants au regard des enjeux du territoire et des finalités du développement durable

Hiérarchiser les priorités en conciliant enjeux territoriaux et finalités du développement durable

Les actions engagées devront respecter toutes les finalités du développement durable (impact positif ou neutre) : lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère, préservation de la biodiversité, protection et gestion des milieux et des ressources, épanouissement de tous par l'accès à une bonne qualité de vie, cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations, et dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

La prise en considération des principes du développement durable dans les politiques communautaires de **RENNES MÉTROPOLE** *se construit depuis plusieurs décennies.*

Elle s'est déclinée dans les différents documents cadres qui permettent un développement harmonieux de l'ensemble des communes de Rennes Métropole, comme les précédents projets d'agglomération (1993, 2000), le plan local de l'habitat (PLH) ou le plan de déplacement urbain (PDU), et continuera à l'être dans le schéma de cohérence territoriale à l'échelle du Pays de Rennes, ainsi que dans le schéma de secteur.

Aujourd'hui, Rennes Métropole s'engage dans une stratégie d'amélioration et souhaite faire de son futur projet d'agglomération un Agenda 21 local.

La stratégie d'amélioration repose sur un diagnostic bien ciblé et partagé par les différents acteurs, un travail prospectif sur l'avenir du territoire à moyen et à long terme (avenir projeté ou souhaité, mais aussi évolutions du contexte local et plus global), ainsi que sur l'utilisation d'outils d'aide à la décision qui permettront de hiérarchiser les enjeux, de choisir des priorités et des axes stratégiques structurants au regard de ces finalités du développement durable.

Se donner des objectifs précis et se fixer des échéances

L'amélioration attendue ne peut se faire que par étapes en fonction des moyens, des opportunités et du degré d'adhésion des acteurs. Toutes les améliorations souhaitées ne peuvent être obtenues simultanément, et il est nécessaire de se donner des objectifs atteignables à plus ou moins courte échéance. Il y a tout à gagner à pouvoir mesurer facilement les améliorations souhaitées dans chaque domaine d'action et au regard de chaque enjeu afin de permettre d'en rendre compte à tous, habitants, usagers, élus et techniciens, et aussi que chacun d'entre eux puisse s'en assurer facilement.

Une fois une stratégie d'amélioration adoptée, une étape essentielle réside dans la définition des moyens (financiers et humains) qui seront mis en œuvre pour atteindre les différents objectifs du projet.

Il est utile pour cela de structurer clairement le projet sous la forme d'un plan d'actions, lequel pourra préciser de manière assez systématique, pour chaque action, les moyens qui lui sont alloués : qui en est responsable, quels partenaires y sont associés, quel est le budget qui lui est alloué, et quels en sont les échéances et les résultats attendus.

Pour chaque thème du contrat de territoire du **PAYS DE GÂTINE***, une fiche développe de manière aussi détaillée que possible les objectifs, les opérations et les dépenses éligibles à l'aide du Pays, les bénéficiaires potentiels et le niveau des aides, etc. Les grilles sont réellement adaptées à chaque thème du projet de territoire, et – pour éviter tout malentendu – le document n'hésite pas à préciser les opérations ou les dépenses qui sont exclues des aides.*

Mettre en valeur des actions démonstratives et innovantes

Montrer le résultat d'une action concrète, et les améliorations qu'elle a apportées, est un très bon moyen de donner envie d'agir et d'améliorer ses pratiques. Cela permet d'appuyer la démarche du projet sur une pédagogie de la réussite.

Dès juin 2003, la communauté urbaine de **NANCY** *a décidé de faire de l'énergie une de ses priorités en élaborant un contrat ATEnEE en partenariat avec l'ADEME. Dénommé PlanETE, Plan d'efficacité territoriale de l'énergie du Grand Nancy, ce plan traduit la volonté de la collectivité d'améliorer ses pratiques en matière d'énergie en associant l'ensemble des acteurs locaux.*

Sa mise en place se traduit par des actions concrètes comme : l'élaboration d'un tableau de bord de l'énergie des services publics du Grand Nancy, la réalisation de diagnostics énergétiques sur plus de 60 bâtiments, la création d'un espace Info Énergie, l'organisation d'actions de sensibilisation, formation et communication sur la maîtrise de l'énergie et les énergies renouvelables… qui ont des conséquences directes et progressives sur les comportements du personnel de la communauté urbaine et sur les communes du Grand Nancy : réglage du chauffage dans les bureaux, systématisation de l'étude des potentialités en énergies renouvelables pour la construction des nouveaux bâtiments… La réussite des premières opérations a donné envie aux élus d'aller plus loin. Ainsi, la communauté urbaine a approuvé en novembre 2004 un plan de soutien aux énergies renouvelables. Désormais, une subvention sera attribuée par le Grand Nancy pour toutes les installations publiques ou privées recourant au solaire thermique, aux pompes à chaleur et au bois-énergie sur l'agglomération ; un moyen d'encourager les initiatives et de multiplier les équipements utilisant une énergie renouvelable.

Puisqu'un Agenda 21 local (ou un projet territorial de développement durable) consiste à adopter, sur un territoire, des modes de développement plus durables, en luttant contre l'effet de serre, en préservant les milieux et les ressources, en donnant à tous accès aux biens et services essentiels, et en consolidant les solidarités entre territoires et générations, la première série d'actions à mettre en œuvre pourrait logiquement consister à rendre exemplaire, sur tous ces aspects, la collectivité en charge du projet : améliorer le bilan carbone des établissements dont la collectivité est directement responsable, mettre en place un plan de déplacements pour les personnels de la collectivité, prendre en compte l'environnement dans les marchés publics qu'elle gère sont des exemples d'actions démonstratives sur lesquelles une collectivité porteuse d'un projet d'Agenda 21 peut s'appuyer utilement pour lancer sa démarche.

3. Améliorer les méthodes de travail

L'amélioration attendue dans tout projet de développement durable s'apprécie au regard des progrès concernant chaque élément déterminant de la démarche d'élaboration comme de mise en œuvre. Les efforts faits en matière de participation, d'association et de partenariats, de pilotage de la démarche, de transversalité, ou d'évaluation y contribuent.

La capacité d'innovation en termes de démarche peut prendre diverses voies :

– accroissement des connaissances et des savoirs ;

– perfectionnement des techniques ;

– progression des pratiques et des comportements individuels ;

– capitalisation des expériences.

La ville d' **ANGERS** *est engagée depuis 1999 dans une démarche d'Agenda 21. L'objectif de départ était d'avancer progressivement et pragmatiquement en associant le maximum d'acteurs locaux. Sa stratégie est basée sur des plans d'actions annuels. Cette méthode permet de tenir compte des évolutions et des nouveaux enjeux qui se posent, l'intercommunalité notamment. En 2000, par exemple, le plan d'actions prenait la forme de 40 fiches articulées en quatre axes : se mobiliser, valoriser son territoire, préserver ses ressources et son cadre de vie, être solidaire et contribuer au mieux vivre de ses citoyens. Chaque fiche propose une action, décrit le contexte, les résultats attendus et les moyens techniques, humains et financiers mis à disposition pour la réalisation de l'action attendue. Le plan d'actions 2004-2005, basé sur le même modèle de fiches, présente également le bilan 2001-2003 : l'état d'avancement, les suites de l'action, les partenaires et le contact des élus, les personnes techniques et ressources référents.*

La démarche d'Agenda 21 menée par la ville de **LA ROCHE-SUR-YON** *entraîne de nouvelles interrogations sur les projets à conduire. Le lancement de l'étude sur la réalisation d'un centre touristique et de loisirs sur le lac de Moulin-Papon, par exemple, a donné lieu à l'élaboration d'un cahier des charges avec tous les référents techniques concernés.*

Autre exemple : l'élaboration d'un document d'orientation sur le quartier de la gare, dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain, se traduit par la mise en œuvre d'une démarche nouvelle très en amont, avec les techniciens (réunis en cellule interservices), les habitants, les acteurs socio-économiques. Le lancement d'une réflexion sur la relance du plan de déplacement urbain (PDU) de la ville doit intégrer la prise en compte des déplacements et de la mobilité à une échelle plus vaste que la seule échelle du territoire de la ville de La Roche-sur-Yon. Les études menées sur ce sujet par le syndicat intercommunal Yon et Vie doivent être intégrées dans cette réflexion. Le rôle de l'économie comme levier d'action de la collectivité locale doit être approfondi. Ainsi, l'internalisation des coûts externes doit permettre de définir le coût réel des actions ou projets envisagés ; le calcul de la rentabilité économique doit intégrer les conséquences sociales et environnementales de l'action ou du projet, l'objectif étant d'aboutir à un bilan positif sur les trois composantes du développement durable.

Références bibliographiques

Conduite et évaluation d'un projet de territoire. Mezziouane, Abdellah. In *La Lettre du cadre,* novembre 2003, 196 p.

Le développement durable en marche en Midi-Pyrénées. ARPE, DIREN Midi-Pyrénées, ADEME Midi-Pyrénées. ARPE, 2004, 40 p.

La participation

La participation des habitants et des usagers aux projets et aux politiques menées sur le territoire constitue un élément déterminant dans la conduite d'une démarche de développement durable parce qu'elle permet de rendre compte de la complexité des systèmes local et global qui intéressent un territoire. Elle fait partie des principes de l'Action 21[1], texte international de référence pour les Agendas 21, et fait l'objet d'une convention européenne spécifique (convention d'Aarhus[2]). En France, de nombreux textes de loi y font référence (LOADDT, loi SRU, loi sur la démocratie de proximité) et l'ont rendue obligatoire dans certaines procédures (contrat de ville, SCOT et PLU, PDU). Récemment, le principe de la participation citoyenne a été repris dans la Charte de l'environnement[3] adossée à la Constitution.

La participation repose sur la mobilisation et l'intérêt des acteurs au devenir du territoire et aux projets qui en découlent. Habitants ou usagers, ces acteurs participent significativement à ce devenir, par leurs demandes ou leurs projets propres. Aussi, un projet local de développement durable ne sera viable que si les acteurs et habitants se l'approprient, interrogent leurs actes, prennent leurs responsabilités et concourent à l'élaboration des choix faits sur le ou les territoires qu'ils utilisent ou qu'ils habitent.

La participation suppose l'information, voire la formation préalable, qui met à égalité les acteurs, la consultation, qui renseigne sur leurs perceptions, la concertation, qui les associe au processus décisionnel, et la communication qui restitue réussites et difficultés rencontrées. Elle vise à un meilleur fonctionnement du processus de décision et permet, en vertu du principe de subsidiarité, de trouver des solutions plus adaptées à une demande exprimée localement, qu'elle soit d'ordre environnemental, social ou économique. Elle ne remet pas en cause la responsabilité des décideurs (élus, autres…) mais facilite la hiérarchisation des objectifs et l'orientation de leurs décisions, et les légitime.

Les objectifs poursuivis dans le processus de participation sont de plusieurs ordres :

– faire appel aux connaissances et aux savoirs de tous les acteurs dont l'expertise (scientifique, technique ou d'usage) est indispensable à la préparation des projets, à leur élaboration, à leur négociation, ainsi qu'à leur mise en œuvre et à leur évaluation ;

– impliquer l'ensemble des groupes sociaux en faisant en sorte que leurs besoins et leurs demandes soient pris en considération dans les projets de développement durable du territoire ;

– adapter les décisions en matière de développement durable local aux perspectives et projets des acteurs, en toute connaissance de cause et en application du principe de responsabilité ;

– limiter ainsi, grâce à une bonne transparence dans le processus de décision publique, les blocages, et obtenir l'adhésion aux enjeux globaux et aux actions menées ;

COMMENT FAIRE

1. **Prendre en compte les dynamiques et la complexité du système local**
2. **Mobiliser les acteurs dans la durée**
3. **Assurer la réactivité et la transparence du système**
4. **Mobiliser les moyens nécessaires**

1. « Action 21 » est un programme d'action mondial relatif au développement durable. Il a été adopté par les gouvernements lors du sommet de Rio (1992).
2. La convention d'Aarhus signée par 39 États et par l'Union européenne, le 25 juin 1998 au Danemark, porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès a la justice en matière d'environnement.
3. Art 7 : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

– croiser les échelles en recueillant l'avis d'acteurs qui sont eux-mêmes inscrits dans des cercles différents (du local au global) propres à leur domaine d'activité, ainsi que celui des représentants de différents niveaux territoriaux.

Engager le processus démocratique local en ouvrant le dialogue permettra d'aboutir à un projet partagé et porté par le plus grand nombre, dans lequel chaque acteur est appelé à jouer pleinement son rôle de citoyen, en veillant tout particulièrement à faciliter la parole de ceux qui n'ont pas l'occasion de s'exprimer habituellement.

Enfin, les moyens et les temps affectés à la participation doivent être pensés et prévus dès l'amont du projet. Qu'il s'agisse de la préparation, de l'élaboration, de la mise en œuvre ou de l'évaluation continue, toutes les étapes de la vie du projet nécessitent en effet des modalités et des temps de participation adaptés.

1. Prendre en compte les dynamiques et la complexité du système local

Associer les acteurs du territoire, qu'ils soient habitants ou « utilisateurs », permet d'approcher dans leur diversité les attentes de chacun et de prendre en compte leurs projets, leurs stratégies ainsi que leurs savoirs et leurs compétences. Leur participation au projet de développement durable permet l'expression du système complexe qui s'impose au territoire. Ce système doit être ensuite ordonné pour aboutir au projet collectif auquel chacun sera appelé à prendre part.

Repérer l'ensemble des acteurs agissant sur le territoire

Cette phase constitue le socle sur lequel la participation et plus globalement le projet viendront s'appuyer. C'est la première étape indispensable, dans tout projet de développement durable, pour ne pas oublier d'associer les acteurs concernés par le projet ou porteurs d'expertise.

Le processus de participation renvoie le plus souvent à une négociation avec des représentants de « groupes sociaux » dont l'identification et la définition sont forcément limitatives. Les comités consultatifs et des commissions issus de ces négociations ont donc toute légitimité à contribuer au processus de participation, sans exclure cependant la représentation de catégories de la population qui pourraient ne pas se sentir représentées suivant ces modalités. D'autres formes de participation pourront alors être mises en œuvre. La question est donc bien de déterminer qui associer aux différentes phases d'un projet d'Agenda 21 local, selon quelles modalités et avec quelle ampleur.

Les acteurs, sur un territoire, peuvent être :

– **institutionnels :** association d'élus, collectivités infra ou supraterritoriales (département(s), région, État, etc.), ils sont des atouts pour l'articulation entre les divers échelles et projets (cf. les fiches « Organisation du pilotage » et « Transversalité ») ;

– **socioprofessionnels :** tels que les banques par leur pouvoir de prêt, les artisans par leur présence sur la quasi-globalité du territoire, les syndicats grâce à leur capacité à diffuser l'information, mais aussi les chambres consulaires, les entreprises… ;

– **sociétaux :** ce sont des associations (environnement, culture, sports, défense des droits de l'homme, culte…), des organismes et établissements publics (secteur social, éducatif, etc.) ; ils favorisent l'émergence de projets et assurent la diffusion de l'information à travers leurs réseaux ;

– des **organismes :** syndicat d'eau potable, d'assainissement (collectif ou non), de déchets… Ils agissent sur le territoire et sont soumis à des contraintes souvent réglementaires ;

– plus largement, les **individus,** dans leur diversité : habitants, usagers, personnes âgées, handicapés, jeunes, familles, personnes défavorisées, experts (extérieurs ou non) de par leur relation avec le territoire.

Cette classification ne vise pas l'exhaustivité. Elle est organisée par types d'acteurs qu'il faudra associer à un moment dans une ou plusieurs phases du projet.

Ce repérage doit permettre d'identifier leurs rôles, leurs attentes, leurs points de vue, leurs projets, leurs intérêts, leurs savoirs afin, d'une part, de dépasser les préjugés et les supposés, et d'autre part de dégager les dynamiques en cours sur le territoire et les capacités d'innovation portées par les acteurs. Cette phase assure une meilleure connaissance du territoire et de son fonctionnement à travers une meilleure compréhension des jeux d'acteurs.

Le repérage peut se faire dans un premier temps à partir des instances existantes, puis selon diverses modalités :

– repérage dans des documents existants (études…) à partir des données Insee ;

– lancement d'une étude particulière type enquête ;

– invitation à des débats publics, des réunions… ;

– mise en place d'un groupe de travail spécifiquement consacré à ce repérage.

Dans le cadre de sa charte pour l'environnement, afin de déterminer un échantillon de la population représentatif des trois villes, la communauté d'agglomération de **BAYONNE-ANGLET-BIARRITZ** *s'est associée au journal* Sud-Ouest. *Après un croisement avec les données Insee, il a été déterminé un échantillon de 25 personnes (11 hommes, 14 femmes) considérées représentatives de l'agglomération, ce qui a constitué le comité citoyen. Celui-ci a été invité à réfléchir aux cinq enjeux suivants :*

– Aménagement urbain : une ville à vivre

– Environnement : une agglomération verte

– Enseignement supérieur et formation : le pari de l'excellence

– Action économique : des atouts valorisés

– Solidarités territoriales et coopération : de nouvelles alliances

Parallèlement, ces enjeux faisaient l'objet d'une introduction dans les colonnes de Sud-Ouest. *En plus, il a été procédé à des entretiens individuels des personnes du comité citoyen (22/25), entretiens confiés à une étudiante en 3e cycle d'analyse des systèmes de communication.*

Identifier les acteurs à associer aux différentes phases

Si la participation est conduite tout au long du projet et concerne l'ensemble des acteurs, en revanche tous ces acteurs n'interviennent pas nécessairement à toutes les étapes. Il s'agit, en fonction de l'objectif et des sujets traités, de repérer et rassembler des personnes disponibles, porteuses d'idées neuves et intéressantes, et d'une expertise (expertise d'usage, technique, ou autre) du territoire.

Certains de ces acteurs seront (ou sont déjà) invités à s'impliquer dans des structures de participation formalisées, telles que le conseil de développement, les conseils de quartier, les commissions extramunicipales, le conseil économique et social, le plan de concertation locatif, etc. Avec les élus et les partenaires, notamment financiers, ils participent alors au pilotage du projet (cf. fiche « Organisation du pilotage »).

Le conseil de développement durable de la communauté d'agglomération de **POITIERS** *rassemble les acteurs locaux de divers horizons permettant de considérer qu'il est une représentation fiable de la diversité des habitants et des acteurs de l'agglomération de Poitiers. Il comprend 91 membres organisés suivant trois collèges : les élus, qui jouent leur rôle de passeurs et qui ne s'imposent pas dans la discussion, les socioprofessionnels (CAF, ANPE, université, etc.) et les associations. Les 1000 associations ont été classées selon huit familles (économie, insertion, culture…) et ont ensuite procédé à des élections pour sélectionner leurs représentants. Cette démarche favorisant très largement le dialogue entre toutes les associations s'est déroulée sur une période de six mois, aboutissant à la construction d'une culture commune sur le développement durable ainsi que sur certaines politiques transversales. Avant chaque ordre du jour du conseil de développement, les représentants de chacune des familles doivent se concerter au sein de leur famille de départ puis restituer les résultats. Ce mode de fonctionnement dynamise la vie du conseil de développement.*

2. Mobiliser dans la durée les acteurs

La mobilisation des acteurs dans la durée est un défi permanent.

La participation est un processus continu qu'il est nécessaire de nourrir pour éviter à la fois le désenchantement et l'essoufflement. Des actions concrètes et visibles devront contribuer à maintenir l'intérêt pour le projet. Des sujets tels que la prospective ou l'évaluation permettront aussi de remobiliser les instances participatives.

Établir la confiance

Le succès d'une démocratie participative de proximité repose sur la confiance, laquelle implique le respect : respect des modes de vie et d'expression, respect de la disponibilité des différents acteurs et respect des rôles de chacun. La confiance se forge au fur et à mesure des échanges (patience et écoute), du succès de certaines étapes… Pour ce



faire, le facteur temps est important. Aussi les temps de la concertation et de la coproduction devront-ils être adaptés aux temps des acteurs associés.

La commune de **BESSANCOURT***, ville de 7 000 habitants, organise des ateliers 21 transversaux et thématiques. Le principe est de mêler les élus, des services municipaux et des habitants de tous les quartiers et de toutes les professions autour de différents thèmes prioritaires pour la ville. La principale mission de ces groupes a consisté au départ à s'accorder sur le diagnostic pour la réalisation de l'Agenda 21 et du PLU. Ils se regroupent maintenant une fois par trimestre dans un forum 21 pour faire le point sur l'avancée des travaux.*

La confiance établie entre les acteurs permet la négociation des conflits. Ceux-ci en effet sont prévisibles, dans tout nouveau projet, et en particulier dans des projets de développement durable, qui supposent de prendre en compte de nouvelles finalités et obligent à de nouvelles pratiques. En ce sens, la confiance suppose la sincérité et la transparence. Ne pas masquer les difficultés et les limites du projet (contradictions entre certains enjeux du territoire, limites budgétaires) évite les malentendus.

Lors des assises du développement durable de **LILLE***, une « charte de la participation » a été élaborée par de nombreux partenaires, réunis en « conférence de consensus ». Chaque partenaire s'est engagé à appliquer et à diffuser cette charte le plus largement possible. L'adoption en concertation avec les citoyens de ce type de charte donne l'occasion, à la collectivité comme aux citoyens invités à participer au projet, de définir les champs, les limites, les principes de la participation : c'est un moyen d'installer la confiance et la transparence.*

Définir un cadre et mettre en place les conditions d'un dialogue

Une méthode organisée dans le temps

Afin de créer un dialogue qui permette à chacun de jouer pleinement son rôle, il est nécessaire de concevoir une méthode organisée dans le temps en fonction des étapes clés du projet, avec des objectifs et des cibles précises. À chaque étape devront correspondre des types et des temps de participation adaptés.

Il faut alors définir le mode de participation, ses formes, ses modalités d'animation, les lieux formels ou informels, des outils en adéquation avec les objectifs de la concertation, les thèmes du projet, les problèmes posés ; mais aussi l'échelle territoriale de la participation et les acteurs associés. Il est important de donner une lisibilité et du rythme à la démarche.

Le PNR du **VEXIN FRANÇAIS** *a élaboré puis lancé un plan de concertation, de communication et d'évaluation (2004) pour accompagner la mise en œuvre de la révision de la charte du parc. Ce plan comporte un calendrier articulé avec les étapes clés de la construction du projet : mobilisation et contribution des élus, lancement de la concertation, concertation publique sur le diagnostic et les enjeux, concertation sur la charte, présentation du projet de la charte. Pour chaque étape, le plan précise la variété des outils choisis par public cible : réunion d'information-bilan, réunion de prospective, audition, lettres du parc aux élus, journal du parc pour les habitants, journal* Chouette *pour les enfants, questionnaire grand public, soirées thématiques, conférence de presse, affiches chez les commerçants et dans les lieux publics reprenant le calendrier de la concertation, ateliers, événement de restitution, événement culturel en partenariat avec les écoles…*

Le plan présente également une évaluation financière. La méthode est compatible avec les moyens financiers et humains du parc. Elle est ensuite évaluée.

Des structures existent déjà : comités de quartier, conseils de développement, commissions extramunicipales, etc. Il convient de veiller à leur bon fonctionnement et à leur renouvellement pour éviter le monopole ou l'élitisme de représentation, et prendre en compte les préoccupations de ceux que l'on a moins l'habitude d'entendre.

D'autres modes de participation, plus ouverts, moins formalisés, peuvent être également inventés à l'occasion du projet de développement durable, afin d'élargir le plus possible le cercle des habitants et des acteurs invités à participer.

Afin de mobiliser massivement l'ensemble des habitants du grand projet de ville de La Duchère dans un processus d'expression libre, le **GRAND LYON** *et la ville de* **LYON** *ont fait appel à une méthode innovante de consultation.*

Cette démarche d'encouragement à l'expression s'appuie sur des techniques audiovisuelles. Une enquête filmée a permis de recueillir les préoccupations, les interrogations et les attentes des habitants sur le GPV.

Cette démarche, qui a mobilisé plus de 600 Duchérois, s'est révélée tout à fait efficace pour élargir très significativement le cercle d'habitants qui s'intéressaient jusqu'alors au projet et donner la parole à ceux qui généralement ne s'expriment pas : les jeunes, les habitants issus de l'immigration, les plus démunis…

Depuis 1998, la ville de **BOBIGNY** *s'est engagée dans un processus continu de démocratie participative, sous la forme d'« assises » citoyennes. Ces assises, qui réunissent des dizaines de citoyens volontaires (souvent issus des comités de quartier), sont réunies aux étapes importantes de la vie de la ville (élaboration d'une stratégie pour la ville, choix d'un projet de requalification urbaine, bilans des actions menées…).*

En parallèle, une « Maison des projets » a été créée, interface permanent entre élus et habitants, lieu d'information sur les projets et les actions de la ville. Cette structure joue un rôle important également dans la consultation.

Six « comités d'initiative citoyenne » participent régulièrement à la définition des objectifs de la ville ; ils se réunissent cinq fois par an et peuvent saisir le conseil municipal sur les questions importantes de la vie des quartiers ou de la cité.

Un « observatoire des engagements », ouvert à tous et indépendant, mais soutenu en termes de logistique par la municipalité, se réunit régulièrement plusieurs fois par an pour s'assurer de la mise en œuvre du projet de ville participatif.

La multiplicité des structures et des formes de consultation et de coproduction permettent d'éviter la lassitude des participants, de renouveler les débats et les thèmes de discussion, de multiplier les occasions pour les habitants de participer aux choix importants pour la ville.

Préparer les enjeux et gérer les conflits

Les modalités de participation doivent permettre de pointer les sources de conflit potentielles ou avérées. Il peut être utile de prévoir des méthodes d'expression et de résolution des conflits avec l'aide d'un animateur – soit un élu légitime pour asseoir une autorité, soit un animateur extérieur. Cet animateur peut faire appel à des mises en scène, des jeux de rôles, des logiciels d'aide à la négociation, à adapter bien sûr suivant les types de conflits et d'acteurs en conflit.

Assurer la cohérence

Il s'agit de dépasser les problèmes posés par l'emboîtement des échelles et des compétences : quelle est la légitimité pour l'intercommunalité de mettre en place une concertation si certaines communes n'en font pas elles-mêmes et ne souhaitent pas en faire ?

La concertation est de plus en plus souvent obligatoire ou recommandée dans les procédures et démarches territoriales. Se définir un cadre général permettra de mettre en cohérence ces démarches et d'éviter que certains acteurs soient trop souvent sollicités.

Associer les acteurs

La participation rythme et accompagne le projet. Elle est partie prenante de la conduite du projet et se caractérise par différentes étapes : l'information, la formation, la consultation, la concertation, la coproduction.

Diffuser largement l'information

La collectivité a la responsabilité de donner aux acteurs le maximum d'éléments pour comprendre le projet et ses enjeux. Cette mise à disposition d'informations aux différentes étapes du projet peut passer par de nombreux supports : journaux, feuilles d'information, événements, expositions, débats, forums, colloques, réunions publiques… L'information en amont d'un projet est essentielle pour faire connaître l'objectif et les enjeux pour le territoire, pour mobiliser les acteurs et faire en sorte que tous s'approprient le projet.

La communauté d'agglomération **BAYONNE-ANGLET-BIARRITZ** *a engagé une grande campagne de communication sur la charte intercommunale pour l'environnement et le développement durable signée en 2000. Le but était de faire de la charte un événement local dès son démarrage.*

Différents moyens ont été utilisés : location des espaces d'affichage publicitaire (murs et bus), bus itinérant à la sortie des écoles, des administrations, des entreprises, de lieux culturels le week-end…, presse. Une enquête grand public a été menée parallèlement. Ce résultat a été très positif, puisqu'en trois semaines le taux de retour des enquêtes était déjà important.

Sensibiliser, former et être pédagogue

Le développement durable doit être expliqué à la fois en termes d'enjeux pour la planète et de manière concrète, en partant des actes quotidiens des habitants ou de questions qu'ils se posent. Le langage utilisé et les enjeux (locaux et globaux) doivent être compris et partagés, ce qui implique souvent la mise en place de formations, tant pour les élus et les services que pour les citoyens. Pour davantage d'efficacité, ces formations peuvent se doubler de visites de sites, d'échanges avec d'autres collectivités. La réalisation concomitante d'actions démonstratives se révèle particulièrement efficace.

La communauté de communes de **l'AUTUNOIS,** *à l'occasion de l'élaboration de son Agenda 21, a publié un guide des bonnes pratiques intitulé « Devenir écocitoyen ». Ce guide a pour objectif de constituer un point de repère pour les citoyens désireux de contribuer, quotidiennement, au développement durable. Il est organisé suivant dix thématiques (l'eau, l'énergie, construire/habiter, les transports…) ; pour chacune d'entre elles sont donnés quelques chiffres montrant l'intérêt d'agir dans le domaine, et les marges d'amélioration individuelles, des pistes pratiques pour agir au quotidien, et quelques « trucs et astuces ». Le premier tirage de ce guide a été diffusé à 5000 exemplaires.*

Des formations à la prise de parole en situation de concertation ou à la négociation en public peuvent faciliter la libre expression, lors des réunions et des discussions autour du projet, de tous les citoyens, y compris les moins rompus à la prise de parole publique.

Consulter, concerter, coproduire

Une fois les bases communes mises en place arrive le temps de la participation elle-même. Celle-ci peut prendre la forme de consultation, concertation, mais, à terme, toute démarche de développement durable devrait permettre une coproduction de réflexion, de décision et d'action.

Concertation, consultation, coproduction

– La **consultation** a pour objectif de recueillir les avis, les attentes des bénéficiaires d'un projet, de ceux qui en seront les utilisateurs. Elle doit être réalisée très en amont afin de prendre en compte le plus tôt possible ces attentes et d'adapter au mieux les projets. D'autres consultations pourront être réalisées ultérieurement, au cours de l'élaboration du projet, pour vérifier certains choix et orientations.

– La **concertation** vise à associer de manière active, à travers des débats, des rencontres, des échanges d'arguments et de points de vue, le plus grand nombre des citoyens à l'élaboration d'un projet. Elle a pour finalité de rechercher des compromis entre les intérêts parfois contradictoires des acteurs, d'améliorer les projets ou de faire émerger de nouvelles propositions qui devront être prises en compte dans l'élaboration du projet.

– La **coproduction,** c'est l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques pensées et réalisées en impliquant le plus grand nombre d'acteurs à toutes les étapes d'un projet. Elle les associe aux choix, à la définition d'enjeux, à l'élaboration du projet, à sa réalisation, dans sa gestion et son évaluation. La coproduction permet de s'assurer de l'adaptation du projet aux attentes exprimées et de son appropriation par les acteurs concernés. Elle permet une plus grande créativité et un enrichissement des projets. Elle recherche plus de cohérence et de complémentarité entre les acteurs pour trouver les modes de faire ensemble. Elle développe une approche basée sur des choix concertés où les intérêts contradictoires sont clairement posés.

La communauté d'agglomération de **NIORT** *a fait le choix d'élaborer le programme d'actions ATEnEE (Actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique) à partir d'une phase préalable de concertation d'une durée de huit mois (2003). Le but était d'identifier les actions envisageables, de les hiérarchiser et de présenter les premiers éléments de faisabilité. Plus de 120 personnes, représentant la communauté d'agglomération, les communes et organismes publics, l'État, le monde socio-économique, associatif et les « jeunes », se sont ainsi réunies successivement en séance plénière, ateliers de scénarios puis en groupes thématiques. Cinq thèmes étaient traités : économie sociale, déchets, transports-énergie, eau, et enfin urbanisme et environnement. Après avoir construit ensemble une image prospective du territoire pour 2020, les participants ont retenu 18 actions validées par le conseil communautaire en mars 2004. Toute idée d'action qui ne relevait pas directement du contrat ATEnEE a été renvoyée vers la démarche adéquate (projet de territoire, PDU, SCOT…) et relayée par les responsables de ces démarches présents aux réunions de concertation.*

La ville de **SAINT-DENIS** *considère que l'élaboration du budget est un des actes les plus importants de la démocratie locale et qu'il doit, en conséquence, être partagé par le plus grand nombre. Elle a donc mis en place un budget participatif dès 2001. Ainsi, aujourd'hui, les orientations et les priorités du budget sont fixées après que les habitants ont exprimé leurs remarques et leurs souhaits, en participant à différentes instances, comme les « démarches quartier », les « ateliers thématiques publics » ou les « ateliers budgétaires ».*

En 2005, dans le but d'associer davantage les citoyens, un questionnaire a été adressé à toute la population, afin d'éclairer les choix budgétaires. Les réponses ont fait ressortir l'attention portée par les Dionysiens à l'environnement, aux espaces publics, à la propreté, au commerce et la sécurité.

3. Assurer la réactivité et la transparence du système

La participation constitue un excellent moyen pour s'adapter aux évolutions du territoire. Cela suppose une organisation réactive pour recevoir les avis en continu et les prendre en considération, et une capacité de renouvellement, qui passe par l'identification de nouveaux acteurs (nouveaux arrivants, création d'une association, implantation d'une entreprise…). Entretenir l'intérêt de chacun, en rendant compte des résultats et des évolutions rendues nécessaires, fait également partie de cette réactivité.

Rester ouvert aux évolutions

Afin de ne pas manquer les évolutions qui se font jour au sein de la population d'un territoire, mais également les évolutions de contexte qui influent sur les attentes et les besoins des habitants et des usagers du territoire, la participation en continu constitue un atout important. Des structures ouvertes, des lieux et des dispositifs d'écoute aideront ainsi à mieux sentir et prendre en compte ces évolutions.

À **CHERBOURG-OCTEVILLE,** *des dispositifs d'écoute des besoins des habitants ont été mis en place : « La ville à votre écoute » est un numéro vert qui permet un contact direct et rapide pour poser une question simple, faire une suggestion… Les « Rencontres avec les habitants », qui se déroulent régulièrement dans les six quartiers de la ville, permettent un contact direct entre les élus et les habitants. Ceux-ci sont invités par courrier déposé dans les boîtes aux lettres, ainsi que par avis de presse.*

En 1998, la ville de **RILLIEUX-LA-PAPE** *a mis en place un dispositif d'observation des usages de la ville et de ses espaces. Depuis, une équipe d'observateurs de quartiers conduit des missions d'observation à la demande des services municipaux comme des partenaires de la ville. Les observateurs partagent et capitalisent la connaissance acquise avec les acteurs locaux et les habitants. Ils ont pour mission de décrire les usages de la ville, l'environnement immédiat ou proche, la manière dont les habitants se l'approprient, vivent ces espaces, utilisent ces rues, ces places, ces cheminements, usent de ces équipements, en appréhendent le fonctionnement et les contraintes. Ces éléments de connaissance sont nécessaires au moment d'une programmation, de la conception d'un aménagement, de la définition d'un projet de gestion ou dans l'évaluation mais également dans les usages et pratiques de la vie quotidienne.*

Rendre compte

Rendre compte, c'est être en mesure d'expliquer les raisons des choix retenus, notamment en cas de décision en désaccord avec les avis émis par les acteurs consultés, d'expliquer les difficultés rencontrées et les réussites, en mettant à profit l'évaluation en continu et les méthodes de communication et de diffusion de l'information.



*La communauté urbaine de **CHERBOURG** publie des fiches rendant compte de ses réalisations. Celles-ci se présentent selon un découpage en quatre parties : l'expérience, les acteurs, la prise en compte du développement durable, les difficultés et les avancées.*

Parmi ces fiches on trouve : éducation à l'environnement, cycle de l'eau, gestion des déchets, déplacements et environnement, démarche HQE.

*La communauté urbaine du **GRAND LYON** met en place différents outils d'information du public en préalable de toute démarche de concertation : sont proposées, par exemple, de nombreuses expositions sur l'action publique que le Grand Lyon met en œuvre, et notamment sur ses projets d'aménagement et de développement. Les maisons de projet ouvertes sur certains projets pilotes permettent une information permanente. Les réunions publiques organisées en amont de toute démarche de concertation permettent de présenter les premières orientations des projets, les règles du jeu de la démarche de concertation engagée et participent ainsi à une meilleure information du grand public.*

Le site Internet du Grand Lyon a pour objectif d'informer et de répondre aux questions des habitants du Grand Lyon. C'est un outil supplémentaire au service de la concertation, de la participation et de la relation au citoyen.

Un centre de ressources en ligne (www.millenaire3.com) offre des informations susceptibles d'alimenter ou d'éclairer le débat public sur de nombreuses problématiques territoriales. Ce site présente notamment le conseil de développement de l'agglomération et les travaux qu'il mène. Des forums de discussion sur les projets de l'agglomération sont aussi proposés.

Évaluer les apports de la participation

La participation est parfois source d'ingratitudes pour ceux qui l'organisent : déceptions, essoufflement… Il est donc utile de faire un bilan transparent des apports positifs et négatifs du processus de participation : que recherchait-on à travers la mise en œuvre de la participation ? Qu'est-ce que la participation a finalement apporté, tant au contenu du projet que sur le plan de la démarche (enrichissement d'idées, adaptation, appropriation, développement d'une dynamique participative, plus de proximité entre les élus et les habitants…) ?

*La communauté urbaine de **LYON** a réalisé un rapport annuel qui retrace les principales actions conduites en 2004 en matière d'information, d'encouragement à l'expression, de formation, de concertation sur ses politiques publiques et sur les projets d'aménagement et de développement. La contribution du conseil de développement à l'élaboration de l'Agenda 21, les multiples concertations menées sur la conception des espaces publics, les dispositifs de dialogue urbain développés sur les projets de territoire attestent de l'impulsion donnée par la charte de la participation et des moyens engagés pour la mettre en mouvement.*

4. Mobiliser les moyens nécessaires

Le processus de participation doit être prévu dès l'amont afin de déterminer quels sont les moyens humains, logistiques et financiers à déployer. Ces moyens consacrés attestent du portage politique du projet territorial de développement durable.

Affecter des moyens humains et financiers

Mobiliser dans la durée implique de déployer certains outils et génère des coûts : rémunération de l'expertise, animation des réunions, mise à disposition de temps des chargés de mission, des élus, mise en place de dispositifs de rencontre (lieux, réseaux d'échange, maintien ou création d'outils de communication). La participation vient modifier les types de mission des élus et des personnels (nouveaux métiers). Il faut alors prévoir la mise en place d'une capacité d'animation, faire appel à des formations adaptées et à des techniques spécifiques de médiation ou de communication.

*Dans le cadre de son Agenda 21, la ville d'***ÉCHIROLLES** *a souhaité organiser l'écoute et la participation systématique des habitants, y compris des populations fragilisées et des acteurs économiques, aux processus décisionnels de la ville tout en intégrant et en dynamisant le travail déjà mis en place concernant la politique de la ville.*

Dans le cadre de sa démarche, la ville a créé le Forum 21, instance de concertation spécifique à l'Agenda 21 local. 700 habitants tirés au sort ont été invités par téléphone à y participer. Ce forum est constitué d'habitants, d'élus et de représentants des services concernés. Son objectif principal consiste à prendre en compte les aspirations des habitants. Il a permis également de les sensibiliser au développement durable. Il a réuni en moyenne 120 habitants volontaires à chaque séance. L'animation, menée par un prestataire extérieur, est appréciée par les participants et favorise l'expression libre et le dialogue.

La ville estime que la phase d'élaboration de l'Agenda 21 lui a coûté 150 000 euros, hors communication et sans compter le temps de travail des services. L'organisation et le suivi du Forum 21 représentent une part importante de ce budget.

L'institutionnalisation des instances et la sollicitation des acteurs, notamment des associations, demandent aussi de prévoir les modalités de leur indemnisation.

Les élus du **PAYS RUTHENOIS** *allouent au conseil de développement des moyens financiers propres afin de mener une réflexion sur son organisation pour l'évaluation des programmes opérationnels du contrat. Le conseil de développement a fait appel à un prestataire pour l'aider. Par ailleurs, les membres du conseil de développement ont procédé à une autoévaluation par enquête individuelle pour définir les modes de fonctionnement adéquats.*

Intégrer dans l'échéancier du projet le temps que nécessite la participation

Le temps que nécessitent l'installation de la confiance, l'organisation des réunions (souvent hors horaires de travail), la démarche « séquentielle » d'élaboration, ou encore l'information et la communication, doit être prévu dès l'amont et intégré à l'échéancier.

Ouvrages et articles

Animer le changement, changer l'animation. In *Territoires*, cahier n° 2, mai 2005.

Animer un projet participatif : mode d'emploi. Adels, 2005.

Conseil de développement et systèmes de participation. ETD, septembre 2002 (coll. Les dossiers de l'observatoire, n° 3).

Concertation / débat public : quelques leçons de l'expérience. METL, janvier 2002.

Conférence de citoyens, mode d'emploi. D. Bourg, D. Boy, éd. Descartes, 2005.

Faire la ville autrement : la démocratie et la parole des habitants. Patrick Norymberg, éd. Yves Michel, 2001.

Gouverner les villes avec leurs habitants. Catherine Foret, éd. Charles Léopold Mayer, 2001.

La Charte de la concertation du 5/07/1996.

Observateurs de quartiers : éléments pour une démarche MEDD, 2003, 65 p.

Quand les territoires pansent le développement urbain. In *Territoires*, cahier n° 2, septembre 2002.

Textes législatifs

Décret n° 2002-1187 du 12/09/2002 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25/06/1998. In *Journal officiel*, n° 221, 21/09/2002, p. 15563.

Loi n° 99-533 du 25/06/1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4/02/1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. In *Journal officiel*, n° 148, 29/06/1999, p. 9515.

Ordonnance n° 2004-489 du 3/06/2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27/06/2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. In *Journal officiel*, n° 129, 5/06/2004, p. 9979.

Loi n° 2002-276 du 27/02/2002 relative à la démocratie de proximité. In *Journal officiel*, n° 50, 28/02/2002, p. 3808.

Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1/03/2005 relative à la Charte de l'environnement. In *Journal officiel*, n° 51, 2/03/2005, p. 3697.

L’organisation du pilotage

Depuis la décision de le mettre en œuvre, jusqu’à la réalisation du plan d’actions et son évaluation, un projet territorial de développement durable, comme tout autre projet, doit être piloté.

L’une des originalités de la démarche de développement durable réside dans l’association d’acteurs multiples à ce pilotage : c’est ainsi que l’on peut parler de coproduction, le porteur du projet ne prenant pas les décisions ni les responsabilités (notamment dans la mise en œuvre) sans s’appuyer sur la consultation des acteurs du territoire. Cela demande une organisation particulière du pilotage du projet.

Piloter le projet suppose d’assurer la cohérence et la complémentarité entre les politiques et les projets menés sur le territoire, tout en organisant la représentation ou la participation des différents intérêts présents, et en assurant également les arbitrages nécessaires. Cela permet une meilleure structuration des relations entre acteurs du territoire, le renforcement de leurs capacités d’action et d’initiative, une gestion plus concertée des ressources, et le renforcement, voire la création, de solidarités sociales et spatiales.

Le pilotage du projet se construit en interne, mais aussi avec les partenaires institutionnels et financiers. Il ne peut être pensé et mis en place de façon immédiate et demande du temps : le temps de l’acculturation, le temps de l’appropriation par les uns et les autres de nouveaux modes de réflexion et d’action. Le pilotage d’un projet reposant largement sur les individus, les modalités qu’il implique dépendent de la variété des situations institutionnelles, des relations et de la confiance qui s’établissent entre les acteurs impliqués dans le projet, et de leurs habitudes de coopération. L’organisation du pilotage vise également à limiter les facteurs de blocage : oppositions politiques, contrastes entre des logiques urbaines et rurales, etc.

Il doit s’adapter aux temps de chacun, celui des politiques, ceux des acteurs institutionnels, sociaux et professionnels associés, et celui de la population.

La mise en œuvre du développement durable étant d’abord un choix politique, l’une des conditions pour bien organiser le pilotage réside dans la présence d’un portage politique fort, et placé au plus haut. La collectivité doit également se doter d’une ingénierie solide, en interne ou en externe, pour s’assurer, à chaque étape, de la faisabilité et de la mise en œuvre du projet.

Suscitant des choix parfois difficiles, un projet de développement durable entraîne forcément des arbitrages et ne peut contenter systématiquement toutes les parties prenantes. De plus, soumises à des contraintes budgétaires, les collectivités ne peuvent tout entreprendre en même temps. Pour y faire face, des outils d’aide à la décision et un affichage clair des critères et des modalités de décision aideront d’une part à hiérarchiser les choix, autour des finalités du développement durable, et d’autre part à faire comprendre et partager ces choix le plus largement possible.

Le pilotage consiste également à organiser le passage, fondamental bien sûr, de la décision à l’action. La mise en œuvre effective des décisions prises passe par l’adoption d’un plan d’actions et sa traduction sous forme d’une programmation précise, et par une formalisation des relations avec les partenaires et les acteurs impliqués.

Enfin, un projet de développement durable devrait perdurer au-delà des échéances politiques, tout en restant ouvert aux évolutions qui affectent le territoire, les acteurs, et leurs façons d’habiter et de faire vivre le territoire. Pour permettre cette pérennité et cette ouverture, il faut construire une culture partagée et mettre en place une organisation et des méthodes de travail à la fois structurées et ouvertes.

COMMENT FAIRE

1. **Asseoir la décision**
2. **Animer le projet pour en permettre la pérennité et l’évolution**
3. **Afficher clairement les critères de choix**

1. Asseoir la décision

Quelle que soit la forme de l'instance de décision choisie, l'organisation doit être souple et adaptée à la situation institutionnelle (histoire de la collectivité, relations institutionnelles, coopérations existantes…) comme à l'ampleur et à l'ambition du projet.

Le portage politique, la reconnaissance des compétences et des responsabilités de chacun des acteurs rassemblés autour du projet, la prise en compte des avis extérieurs sont des éléments fondamentaux à réunir. En amont, il faut s'assurer que tous les décideurs concernés par le projet ainsi que les partenaires financiers et les personnes assurant le pilotage d'autres dispositifs mis en œuvre sur le territoire (PLU, PLIE, SCOT…) sont rassemblés.

LILLE MÉTROPOLE *communauté urbaine s'est dotée en 2002 d'une commission de développement durable présidée au niveau des conseillers communautaires. Cette commission transversale rassemble systématiquement deux élus de douze commissions de la communauté urbaine, et regroupe tous les partis politiques.*

Si ses fonctions sont diverses, sa mission principale est de susciter des échanges entre les différents services et d'engendrer, en interne, une culture commune sur des sujets complexes de développement durable. Les propositions faites peuvent ensuite aboutir à des délibérations entre les commissions, le but étant de parvenir à faire évoluer les politiques communautaires.

S'assurer d'un portage politique fort

Le développement durable implique des choix politiques et des pratiques nouvelles, qui bousculent souvent les choix de développement et les modes de décision habituels des collectivités. Le processus de changement à engager peut alors se confronter à des réticences et souffrir de périodes d'essoufflement. Aussi, une volonté politique forte, non seulement au moment de lancer le projet, mais également en continu, tout au long de la vie du projet, est déterminante. Elle est indispensable pour appuyer solidement les choix stratégiques et pour passer de la stratégie à un plan d'actions assorti de moyens.

Ce besoin d'implication politique se vérifie aux différents niveaux territoriaux. D'une part, au sein de la collectivité porteuse du projet, l'engagement de l'ensemble des élus, et pas seulement de l'élu en charge du développement durable, est d'autant plus important que les élus doivent défendre le projet au-delà du cercle institutionnel sur lequel ils ont une légitimité politique. Il s'agit pour eux de négocier avec les autres collectivités et avec d'autres partenaires, au premier rang desquels les entreprises installées sur le territoire. D'autre part, dans les collectivités infra et supraterritoriales impliquées dans le processus décisionnel, l'engagement d'élus ayant des responsabilités et une légitimité forte garantit la mise en œuvre du projet. Le besoin d'un engagement politique ne se limite pas à la prise de décision : la réaffirmation d'un appui politique peut être nécessaire à toutes les étapes du projet, depuis l'élaboration du diagnostic jusqu'à la mise en œuvre du plan d'actions.

Articuler les niveaux de décision en respectant le principe de subsidiarité

S'ils en portent clairement la responsabilité, les élus de la collectivité ne sont pas seuls dans la construction de la décision ni dans sa mise en œuvre. Sur le territoire dont ils ont la charge interviennent des acteurs aux compétences et aux intérêts variés, et représentant des échelons territoriaux divers.

De plus, un projet de développement territorial ne peut s'envisager isolément, le territoire étant pris dans un emboîtement d'espaces plus vastes, régional, national, international, et pouvant recouper plusieurs collectivités.

Un projet territorial durable doit donc concilier des orientations nationales et des enjeux locaux, la dimension universelle des objectifs du développement durable et la nécessité de l'utilisation des espaces et des ressources, et faire appel à des domaines de compétences très variés. Le chevauchement ou l'étanchéité des périmètres d'intervention, tant au niveau spatial qu'entre secteurs de compétences thématiques, peuvent constituer des éléments de confusion.

Pour dépasser les difficultés liées à la répartition des compétences et afin de construire des partenariats productifs, il est essentiel de fixer des règles claires de participation des uns et des autres à la construction du projet, en respectant leur domaine de compétence et leur échelle d'intervention et de responsabilité, dans le respect du principe de subsidiarité. Celui-ci consiste à travailler, suivant les thèmes ou les domaines politiques abordés, aux échelons décisionnels et opérationnels les plus appro-

priés, pour agir dans le sens de la meilleure proximité possible avec la population concernée.

La communauté urbaine de **NANTES***, dans une logique de coopération intercommunale, prend en compte les autres Agendas 21 mis en œuvre par les communes de l'agglomération. La cohérence s'organise notamment grâce à la mise en place de référents Agenda 21 dans chacune des communes. Ils définissent des thèmes de travail collectifs afin de progresser ensemble vers le développement durable, facilitent la mise en commun d'informations, capitalisent sur leurs pratiques et enfin développent des solidarités vers les communes en manque de moyens humains et financiers.*

Associer les compétences techniques et financières

Pour préparer la décision comme pour prendre de nouvelles orientations, la collectivité appuie ses choix sur des compétences techniques et financières, indispensables pour mesurer la faisabilité du projet au regard des conditions de mise en œuvre, en particulier financières, des compétences disponibles ou mobilisables et des délais d'exécution.

Le projet de développement durable s'incarne dans des actions, souvent menées par des services techniques de la collectivité, mais également dans des méthodes de travail nouvelles. Afin de s'assurer de l'adhésion des services et de leurs responsables à cette démarche et aux efforts d'adaptation qu'elle suppose, il est utile que le projet soit véritablement porté par le personnel encadrant, et ce au plus haut niveau. Impliquer le (ou les) DGS dans le pilotage du projet en amont de sa mise en œuvre est souvent gage de réussite, car il a les moyens de mobiliser vraiment l'ensemble des services et de veiller à l'articulation des décisions et des modalités de financement.

Prendre en compte les avis des instances participatives

Si les différentes instances participatives n'interviennent pas forcément directement dans les décisions, dans le pilotage ou dans la mise en œuvre du projet, il est important que la participation nourrisse ou éclaire les différentes prises de décision (choix d'une stratégie territoriale, choix de modalités d'action, choix budgétaires, etc.).

L'organisation du pilotage doit pour cela s'assurer d'une bonne articulation entre instances de participation et instances de décision proprement dite, par exemple en invitant aux réunions décisives un représentant mandaté par la ou les instance(s) de participation.

La fréquence des réunions des instances participatives et des organes de décision, l'articulation et les règles d'échange entre les unes et les autres, l'animation, la diffusion de documents et de comptes rendus, la communication interne, l'évaluation du groupe en charge du pilotage du projet sont autant de moyens pour conserver la confiance des différents acteurs, la dynamique engendrée au démarrage du projet, la mobilisation des acteurs et leur rigueur.

À **AUXERRE,** *engagée dans un Agenda 21 à la suite d'une opération de renouvellement urbain, le dispositif de démocratie participative s'organise autour de trois instances : l'assemblée de quartier, le conseil de quartier et la commission des quartiers.*

Les assemblées de quartier, ouvertes à tous les habitants, ont un rôle consultatif. Les conseils de quartier, qui doivent respecter dans leur composition une certaine représentativité en termes sociologique et démographique, désignent en leur sein des représentants pour siéger à la commission des quartiers. Celle-ci complète le pouvoir délibératif du conseil municipal, dont les élus sont bien sûr les garants. C'est le cadre qui a été choisi pour faire le lien entre la population et l'instance délibérative que constitue le conseil municipal. Les rôles de chacun sont clairement affichés.

2. Animer le projet pour en permettre la pérennité et l'évolution

Aider à l'acculturation par des informations et des formations adaptées, mobiliser ou motiver les différents acteurs par la mise en valeur d'actions exemplaires, mettre en œuvre les moyens adaptés aux objectifs sont autant d'éléments permettant un suivi du projet, mais également son évolution dans le temps. L'acculturation du plus grand nombre de partenaires, à tous les niveaux (élus, techniciens, partenaires institutionnels, instances de participation…), aidera en outre à pérenniser la démarche, qui résistera mieux aux changements d'orientations ou d'équipes politiques.

Former les élus, les responsables, les techniciens et les différents partenaires, aux enjeux et aux méthodes du développement durable

La formation est une étape essentielle et peut concerner l'ensemble de ceux qui interviennent dans le pilotage du projet, que ce soit aux étapes de décision ou de mise en œuvre.

La création d'outils de compréhension, de questionnement, d'évaluation permet l'appropriation de la « logique développement durable ».

Leur élaboration ou leur sélection en interne et même avec certains des partenaires associés au pilotage du projet peuvent participer aussi à la pédagogie du projet.

*La sensibilisation des agents de la ville d'***ISSY-LES-MOULINEAUX** *a démarré par un séminaire des cadres organisé sous forme d'ateliers et destiné à identifier les facteurs de risques et de succès liés à une démarche de développement durable. Cette initiative a été suivie d'une communication interne grâce à l'élaboration d'une plaquette glissée dans les bulletins de paie, des articles dans le journal interne et envois réguliers de mails d'information et de sensibilisation pour tous. Ces moyens dégagés ont été doublés d'une assemblée générale du personnel qui a permis de regrouper l'ensemble des agents, cadres et techniciens, toutes catégories confondues. Elle a été l'occasion de donner la parole à l'ensemble des services pour qu'ils présentent leurs actions et renforcent ainsi l'esprit d'équipe au service d'un développement durable.*

La pédagogie de projet doit s'inscrire dans l'action. Les acteurs les plus engagés ou motivés peuvent s'organiser autour de microprojets, développer des actions significatives, simples et démonstratives. La pédagogie par l'exemple permettra de surmonter les blocages des moins acquis à la démarche ou aux idées du développement durable. Il est important de capitaliser pour améliorer les pratiques, les méthodes, et pour encourager à l'action et aux changements de pratiques nécessaires. Il faut également s'obliger à prendre du recul sur ses propres actions, et échanger avec d'autres territoires peut y aider efficacement.

Le syndicat mixte d'action pour l'expansion de la **GÂTINE** *a mis en place un programme de formation à destination aussi bien des élus, des techniciens, des associations, voire, selon leur disponibilité, des chefs d'entreprise et de leurs personnels, en sollicitant l'Institut de formation et de recherche en éducation à l'environnement (Ifree). 130 acteurs locaux ont participé à ce module de formation. Le module de formation proposé aux acteurs du pays se base sur des exemples développés français et étrangers (présentation du budget participatif de Porto Alegre, découverte d'un projet HQE à Bordeaux). Il s'agissait de donner envie de construire autrement, sans forcément entreprendre sur tous les champs du développement durable à la fois.*

Dans le cadre du contrat ATEnEE du **PAYS DE LA HAUTE MAYENNE,** *un voyage d'étude d'une semaine en Allemagne (Land du Bade Württemberg) a été organisé en novembre 2003. Il a permis d'appréhender les importantes marges de progrès dont la France dispose en matière d'énergie. Trente élus, membres de la société civile et techniciens du territoire ont participé à ce séjour pour analyser des expériences allemandes sous l'angle du développement durable (principales thématiques abordées : eau, habitat, énergie, déchets). Quatre soirées d'information publique ont été organisées par les participants pour diffuser l'information aux personnes du pays intéressées. Plus de 400 personnes ont assisté à ces restitutions.*

De l'avis de tous les participants, cette expérience a renforcé les liens qui existaient entre eux et leur motivation pour initier et appuyer des projets concrets de développement durable en Haute Mayenne. Ainsi, de nombreuses actions menées aujourd'hui en matière notamment de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies renouvelables sont issues plus ou moins directement de ce voyage.

L'acculturation se fait progressivement. Pour parvenir à un résultat satisfaisant dans un délai raisonnable, il est souhaitable de travailler d'abord avec les personnes les plus motivées et de ne pas chercher à associer d'emblée, ou pire, à forcer l'ensemble des élus et agents, en particulier dans les grandes structures. Les premiers temps de la vie du projet s'articuleront alors sur des actions limitées mais significatives et sur des actions de formation. La réalisation des premières actions et les bénéfices retirés de l'expérimentation de nouvelles logiques de travail décideront les plus réticents.

L'objectif second de cette acculturation des élus, des techniciens et des partenaires, est que l'esprit et la démarche du développement durable perdurent dans le temps, même si le projet lui-même ou certaines de ses orientations concrètes doivent être remis en cause, en particulier au moment des changements d'équipe politique.

Au sein de la communauté urbaine de **LILLE**, *la commission développement durable, chargée de mettre en cohérence et de traduire concrètement les objectifs de développement durable dans une politique globale, a très rapidement développé des expérimentations concrètes et immédiates. À titre d'exemple : le commerce équitable, sujet qui donne lieu à de nombreuses discussions entre les différents services afin d'aboutir à des propositions concrètes visant à modifier, dans les pratiques internes et externes, la façon d'acheter et de consommer.*

La communauté urbaine a également mis en place une expérimentation concrète autour du renouvellement urbain dans le cadre d'une mutualisation des initiatives écocitoyennes locales destinées à préfigurer l'Agenda 21.

Les communautés d'agglomération de **POITIERS** *et de* **NIORT** *ont réalisé une formation au développement durable appliqué en direction des agents et des responsables de ces collectivités. L'objectif recherché était de former conjointement six agents des deux communautés d'agglomération afin qu'ils deviennent des personnes-ressources en matière de développement durable au sein de leur structure.*

Cette formation intercommunautés d'agglomération a été organisée en trois temps : deux modules de formation et un séminaire de fin de session, ouvert à un large public (institutions et socioprofessionnels). Elle a proposé les apports suivants : une culture commune de base concernant le développement durable ; des outils partagés, basés sur des techniques dynamiques de gestion de projet et d'animation favorisant des solutions innovantes ; des méthodes permettant l'approfondissement, dans le sens du développement durable, de thématiques sectorielles. Elle a constitué également un temps fort de restitution des projets, en mettant en exergue la valeur ajoutée de la coproduction.

Les personnes formées sont désormais en mesure de transmettre un savoir-faire, de créer une dynamique, de concevoir et de conduire des projets dans une logique de développement durable (élargissement du questionnement, conduite de réunions de concertation…) au sein de leur communauté d'agglomération respective.

Formaliser clairement le fonctionnement interne autour du projet de développement durable

L'expérience montre que les projets de développement durable territoriaux qui arrivent à se construire et à résister au temps et aux évolutions se sont appuyés sur une organisation formalisée clairement autour du projet. Il ne s'agit pas simplement (ou pas nécessairement) d'un changement dans les organigrammes, mais d'une inscription plus en profondeur du projet dans les modes de fonctionnement : modalités de la prise de décision, habitudes de travail, relations entre services et avec les partenaires et la population…

Cette organisation doit traduire à la fois la prise en compte de la transversalité propre à tout projet de développement durable et l'esprit de partenariat, de coopération, de coproduction qui doivent animer un tel projet. Les modalités pratiques de ce changement de fonctionnement sont propres à chaque collectivité, adaptées à son histoire, à son organisation, aux relations humaines et aux pratiques qui y ont cours.

La mise en place de l'Agenda 21 du SIVOM des cantons d' **AVION** *et de* **ROUVROY** *s'est traduite par l'instauration d'une nouvelle organisation de travail à l'intérieur du SIVOM qui s'est ajoutée aux procédures habituelles.*

Les actions sont coordonnées dans un ensemble cohérent. L'Agenda 21 est porté par la secrétaire générale. Un comité technique qui rassemble les techniciens du SIVOM et les structures associées se réunit deux fois par mois. C'est un lieu d'échanges d'informations entre les différents services. Il traite des actions spécifiques ou transversales de façon collective. Un comité de pilotage est composé des élus des quatre communes et/ou de leur représentant (référent Agenda 21).

Mettre à disposition des moyens humains et financiers pour assurer le suivi et la mise en œuvre des orientations affichées

Le plan d'actions dans lequel se traduit concrètement le projet territorial nécessite la participation des services de la collectivité et l'engagement de moyens humains et financiers particuliers. Ces moyens doivent être estimés et mobilisés car toute la crédibilité de l'ensemble de la démarche tient bien sûr dans la réalisation des objectifs fixés. La traduction des choix et des objectifs affichés, dans une programmation concrète pour chacun des services de la collectivité impliqués, constitue une étape importante.

Le bon fonctionnement du projet, mais surtout de la démarche (transversale, participative), au sein des services de la collectivité porteuse, suppose un portage technique fort. Créer un service ou une commission dédiée auprès du directeur général des services, ou placer d'une autre manière le pilotage du projet sous son autorité et sous sa responsabilité, constitue un moyen efficace d'y parvenir : en effet, il a la capacité de mobiliser l'ensemble des personnels autour du projet, et à l'inverse, s'il ne s'implique pas dans le projet, il est plus difficile pour les services d'y consacrer de l'énergie. Au-delà du DGS, les cadres techniques (chefs de service…) doivent être convaincus du bien-fondé de la démarche et, pour cela, y être étroitement associés dès l'amont.

*La ville d'**ANGERS** s'est dotée d'une mission de développement durable chargée de définir, conduire, animer, coordonner et évaluer la politique de développement durable. Cette mission est dotée d'un budget propre, elle est sous la responsabilité du maire et du directeur général, ce qui facilite le travail transversal et permet que tous les services se sentent les acteurs potentiels de la démarche.*

Développer les partenariats

Pour mettre en œuvre ses actions, la collectivité porteuse du projet a intérêt à mobiliser divers partenaires : territoires voisins ou de niveau différent, mais également des maîtres d'œuvre techniques pour certaines actions qu'elle ne peut seule mettre en œuvre. Ces partenariats lui apporteront un concours technique et financier, l'aideront à matérialiser les engagements et les objectifs de la stratégie d'amélioration.

Les relations avec les partenaires du projet pourront trouver une concrétisation dans les dispositifs de contractualisation. Divers types de contrat permettent de définir les modalités pratiques d'organisation, les règles du jeu qui régissent les relations entre acteurs et leur contribution au projet, ainsi que leur association à sa mise en œuvre : contrats de sous-traitance, marchés publics, concessions de service public, chartes de coopération...

*Une fiche de présentation de chacun des 22 partenaires figure dans l'Agenda 21 de **CLERMONT-FERRAND.** Cette fiche présente les missions du partenaire, son rôle vis-à-vis du développement durable du territoire, et les moyens dont il dispose pour réaliser ses missions. Ces partenaires sont classés en « associations », « organismes » et « institutions ».*

Ces contrats ou délégations de services sont l'occasion de faire partager la démarche et les finalités du développement durable à l'ensemble de ces partenaires. Ainsi, ils peuvent devenir à leur tour porteurs et appliquer la démarche à leur activité en dehors des actions liées au contrat passé avec la collectivité. Il n'est pas rare de voir ainsi des bailleurs sociaux, des prestataires de transports ou d'autres services collectifs proposer eux-mêmes des innovations allant dans le sens du développement durable, y compris à des collectivités ne s'étant pas engagées dans une telle démarche.

S'organiser pour permettre une évolution du projet au cours du temps

Pour que le projet de développement durable perdure dans le temps, les changements les plus significatifs sont ceux qui transforment les acteurs et leur manière de réfléchir et de travailler ensemble, plus que ceux qui touchent à l'organigramme. Celui-ci peut changer à tout moment, alors qu'une culture de travail est pérenne et résistante aux changements.

La mise en place de modalités de travail plus transversales, reposant sur la coopération et la mutualisation, permet d'adapter durablement les méthodes de travail des techniciens et des partenaires de la collectivité aux particularités du développement durable.

La collectivité doit par ailleurs se donner les marges de manœuvre suffisantes pour faire évoluer le pro-

jet. Le programme d'actions n'est pas figé, il doit être régulièrement vérifié par des méthodes d'évaluation et adapté. La collectivité entretient la dynamique participative pour faire évoluer le projet.

Favoriser l'interrogation systématique des décisions et des projets au regard du développement durable permet de s'adapter aux évolutions : ce qui compte ce n'est pas tant la lettre de la stratégie territoriale adoptée comme première étape du projet que l'esprit du développement durable et la volonté d'amélioration continue.

Le processus d'évaluation de la communauté d'agglomération du **GRAND RODEZ** *permet en externe d'alimenter les travaux du comité territorial de pilotage (qui réunit des représentants du Grand Rodez, de l'État, de la région, du département et du conseil de développement) et plus particulièrement de préparer les programmes opérationnels annuels. De la même façon, en interne, il permet d'informer les élus et d'ajuster ainsi les politiques engagées, de préparer la programmation financière annuelle et pluriannuelle ; de structurer le travail des services ; d'alimenter les rapports d'activité et ainsi d'informer les communes pour leur permettre de mettre en cohérence leurs propres politiques et projets ; d'alimenter les travaux du conseil de développement, celui-ci ayant un rôle d'avis et de proposition prépondérant sur le suivi et l'évaluation et, par là même, sur la mise en œuvre du contrat.*

3. Afficher clairement les critères de choix

Même si elle souhaite engager une ambitieuse stratégie d'amélioration, la collectivité ne peut pas agir à la fois dans tous les domaines ni prétendre tout régler dans les mêmes délais. Elle doit faire des choix, qui parfois feront des mécontents.

Afin d'être en mesure de choisir, et d'expliquer ces choix, le principe de la transparence de la décision est la base de la coopération et permet de répondre clairement par avance aux questions suivantes : Qui décide ? Sur quoi se fonde et comment se fait la décision ? Quelles sont les éventuelles voies de recours ? Comment se font le contrôle et l'évaluation de la décision ? Quel est le processus de communication de la décision ? Comment rendre compte à l'instance qui prépare la décision, aux instances participatives, à la population ?

Formaliser des critères de choix liés au développement durable

Les choix politiques et techniques reposent sur une recherche d'équilibre et sur des compromis entre différents décideurs ayant des priorités et des intérêts bien particuliers. Pour choisir collectivement des orientations, il est souhaitable qu'ils formalisent clairement ensemble leurs critères de choix : éco-conditionnalité, attractivité du territoire, réponse à tel ou tel enjeu majeur, bénéfice attendu sur l'investissement, mais aussi priorités temporelles, financières, réglementaires, contractuelles, contextuelles…

Bien sûr, ces critères de choix ne peuvent mener à un projet de développement durable s'ils ne contribuent pas à poursuivre les grandes finalités du développement durable : lutte contre l'effet de serre, épanouissement de tous, cohésion sociale et solidarité, etc. Mais ces finalités peuvent être exprimées et hiérarchisées différemment suivant le contexte local, et bien d'autres critères peuvent intervenir.

L'essentiel est qu'ils soient transparents, et si possible hiérarchisés, pour que tous (décideurs, partenaires, habitants, acteurs associatifs…) puissent avoir confiance dans ceux qui prennent les décisions, mais également pour parvenir à hiérarchiser des enjeux et mener ainsi des choix souvent complexes. Hiérarchiser les actions à partir de ces critères de choix partagés permet d'organiser le projet dans le temps, de favoriser ou de reporter certaines actions. Cette hiérarchisation n'est pas définitive et évoluera bien sûr au fur et à mesure de l'avancement du projet : l'évaluation en continu devra entre autres accompagner l'évolution de ces critères de décision.

À l'appui du projet d'agglomération de **DUNKERQUE-GRAND LITTORAL,** *deux outils ont été élaborés collectivement sur une période d'un an : une grille de questionnements qui contribue à interroger les utilisateurs pour intégrer le développement durable dans la conception et la mise en pratique d'actions, de projets ou de politiques ; des schémas de performance qui permettent aux acteurs d'identifier leurs objectifs, les paliers pour y arriver, les indicateurs et les acteurs concernés. Aujourd'hui, cette méthode permet à la communauté urbaine de Dunkerque d'évaluer ses politiques, ses projets, ses actions et ses pratiques au regard du développement durable. C'est un outil d'aide à la décision. Elle aide les acteurs locaux qui ont participé à son élaboration à mieux appréhender, comprendre et mettre en pratique le développement durable. Porteurs de la démarche, ils sensibilisent à leur tour leurs partenaires.*

Mettre en place des méthodes permettant de piloter au mieux les choix financiers

Le coût du projet doit être estimé le plus précisément possible, en intégrant les coûts de conduite du changement et notamment ceux liés à la participation, les coûts d'élaboration et de mise en œuvre du projet. La valorisation des économies induites par la mutualisation des moyens, les gains sociaux et environnementaux escomptés à moyen et à long terme, les gains de productivité sont autant de leviers pour mobiliser les acteurs et relativiser ces coûts : c'est l'intérêt de la méthode du « coût global », sans doute un instrument essentiel du pilotage de tout projet de développement durable.

MIEL 21 est une initiative de la communauté urbaine de **LILLE :** *il s'agit d'accompagner et de financer, à travers un appel à projets lancé en 2003, une quinzaine de projets destinés à préfigurer l'Agenda 21 de l'agglomération. Cet appel à projets vise à soutenir sur le territoire métropolitain des microprojets de renouvellement urbain, à caractère exemplaire et innovant, s'inspirant dans leur conception des principes du développement durable. Ces projets concernent l'habitat social et des équipements sociaux, culturels ou éducatifs. Ils doivent intégrer une approche HQE (haute qualité environnementale), ainsi qu'une démarche originale en termes sociaux, économiques et de gouvernance.*

L'un des lauréats de cet appel à projets a proposé d'élaborer un outil de simulation permettant d'évaluer les coûts et les bénéfices, à moyen terme, d'une opération HQE, en y intégrant, en particulier, une évaluation des réductions de coût, en termes de fonctionnement et d'entretien, réalisés grâce au respect des cibles HQE.

Les élus des collectivités doivent rendre compte aux contribuables, ainsi qu'à leurs partenaires institutionnels, de l'utilisation des fonds qui leur sont confiés. Les modalités d'appréciation des coûts des actions émargeant au projet de territoire doivent être précisées et affichées. De même, un affichage clair des modalités de financement des projets menés (Qui paye ? D'où vient l'argent ? À quoi est-il affecté ?) constitue une condition indispensable, dont la satisfaction permet aux partenaires et usagers des collectivités de s'assurer de la réalité de la mise en œuvre des mesures annoncées.

Ces objectifs peuvent être facilités par l'utilisation d'outils comptables spécifiques, et de tels outils se développent actuellement. Ils peuvent nécessiter l'intervention d'une expertise externe, et surtout la révision des méthodes classiques de comptabilité.

La communauté de communes de **CHATEAU-THIERRY,** *et les villes de* **FOS-SUR-MER, MONTREUIL, PARIS et SAINT-DENIS,** *se sont engagées, avec l'association les Éco Maires, dans la réalisation et le test d'un outil de comptabilité environnementale destiné aux collectivités locales.*

Cet outil permet de croiser une analyse qualitative des actions de la collectivité par domaines environnementaux avec une analyse par objectifs et une analyse par type d'approche (prévention, gestion, réparation…), et ainsi de mettre en regard les sommes engagées par la collectivité avec les objectifs visés afin de mieux cibler ses actions par la suite.

Rendre compte des décisions prises auprès des acteurs ayant participé activement comme au reste de la population

La transmission d'une information transparente et accessible à tous – aussi bien à l'instance de pilotage qu'aux instances participatives et plus largement à la population du territoire – pour rendre compte des décisions prises, du projet dans ses différentes étapes et de l'efficience de l'action publique permet de maintenir d'une part la dynamique créée ou en cours, et d'autre part la confiance instaurée lors des différentes étapes de concertation.

Il est alors essentiel d'expliquer les décisions prises et de préciser, par l'affichage des critères de choix, les raisons ou les calculs qui ont conduit à donner suite à telle ou telle attente, mais pas à telle autre.

Plus les choix auront été conduits dans le respect des critères affichés, plus l'ensemble des décisions sera accepté par tous, y compris les moins favorables a priori aux options retenues.



Références bibliographiques

Le guide du porteur de projet. Pays de Gâtine, 2005.

Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique. OCDE, 2001.

Le projet de territoire : élaboration et conduite partagées d'un projet de territoire. Sous la direction de Didier Minot. Rambouillet : École des Territoires, 2001, 177 p.

Le développement durable : approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux. Françoise Rouxel et Dominique Rist. Lyon : Certu, 2000, 147 p. (colL. Dossiers, n° 105).

La gouvernance/Grand Lyon Prospective. In *Les Cahiers du millénaire* 3, n° 9, 1998, 68 p.

Mesure des dépenses environnementales des collectivités locales. Guide pratique, MEDD, 2005.

La transversalité

Le développement durable est souvent décrit comme la recherche concomitante de l'efficacité économique, du progrès social et de la protection de l'environnement. La nouveauté de cette approche est la transversalité, qui permet à la fois l'intégration et l'articulation. L'intégration se traduit graphiquement par l'intersection des trois cercles figurant un processus de développement durable à la fois équitable (juste socialement et efficace économiquement), viable (efficace économiquement tout en protégeant l'environnement) et vivable (conciliant les aspects sociaux et environnementaux). Une articulation est indispensable entre les court, moyen et long termes, entre les échelles territoriales (du local au global), entre les domaines d'actions, autour d'enjeux transversaux, et enfin entre les actions des parties prenantes. C'est cette réflexion transversale qui est également garante de l'articulation entre enjeux locaux et finalités globales.

La transversalité revêt donc une importance majeure dans une démarche de développement durable. Une démarche transversale doit aboutir à rendre les politiques plus cohérentes et plus lisibles, que ce soit en interne ou à l'extérieur, auprès des acteurs et des habitants. Elle est propre à permettre des économies de moyens et une efficacité accrue, chaque action participant à plusieurs objectifs.

Les méthodes de travail, les modalités de prise de décision et le pilotage des actions sont donc amenées à changer. Les services doivent s'organiser, voire se transformer pour faciliter la mise en commun des connaissances et des compétences, la mise en cohérence des politiques, la recherche de partenariats et la mise en évidence des contradictions.

Le diagnostic et l'évaluation sont, du point de vue de la transversalité, des moments privilégiés dans la conduite du projet de développement durable. L'un comme l'autre ont une dimension prospective et stratégique qui, en permettant l'émergence des enjeux transversaux, donne sens à l'action de chacun. En matière d'évaluation, la transversalité permettra aussi de prendre en considération les effets de toute nature qu'un programme ou une action peut avoir sur d'autres programmes ou actions, et notamment au regard de l'ensemble des finalités du développement durable.

COMMENT FAIRE

1. **Mettre en évidence des enjeux transversaux mobilisateurs**
2. **Rendre cohérentes les différentes expressions du projet de territoire**
3. **Prendre en compte les impacts croisés des actions**
4. **Faire appel à des méthodes de travail transversales**



1. Mettre en évidence des enjeux transversaux mobilisateurs

Démarche d'intégration, un projet de développement durable doit reposer sur la mise en évidence d'enjeux transversaux. Cette mise en évidence s'exprime en premier lieu, lors du diagnostic, dans la construction d'une vision collective de l'avenir du territoire, pour laquelle les approches prospectives se révèlent particulièrement utiles.

Diagnostic partagé et démarche prospective conduisent à mieux hiérarchiser les enjeux de court, de moyen et de long terme.

Du diagnostic au plan d'actions, conserver une approche transversale

Un diagnostic transversal met en perspective les relations entre les thèmes, les espaces, les activités et les acteurs, et fait appel à un éventail large de compétences et de connaissances (cf. les fiches «Participation», et «Organisation du pilotage») ; il est l'occasion d'un travail partagé avec tous les acteurs. Il prend en compte les différentes composantes du territoire et met en évidence leurs relations :

– qualité environnementale des espaces et état des lieux des pressions environnementales ;

– usages des espaces ;

– connaissance fine des populations ;

– nature des filières économiques et branches d'activités ;

– acteurs présents sur le territoire et leurs relations ;

– situation et relations du territoire concerné avec les territoires voisins et limitrophes.

Cette démarche de mise en relation des thèmes et des composantes du territoire doit conduire à mettre en évidence des enjeux et des axes stratégiques dont l'expression, transversale, permettra à l'ensemble des services et des parties prenantes de sentir acteurs du projet.

Le projet d'agglomération de **DUNKERQUE-GRAND LITTORAL** *ne se présente pas comme la juxtaposition de grands axes thématiques (type : développement, solidarité, environnement, gouvernance), mais s'organise autour d'axes stratégiques qui sont lus transversalement :*

Axe 1 : Une agglomération dynamique, pour diversifier l'activité, favoriser les initiatives économiques, développer l'emploi

Axe 2 : Une agglomération construite autour d'une dynamique de renouvellement et de qualité urbaine

Axe 3 : Une agglomération agréable à vivre, favorisant l'épanouissement individuel et collectif de ses habitants

Axe 4 : Une agglomération en cohésion avec ses habitants et en réseau avec les territoires qui l'entourent

Cela permet par exemple d'interroger la politique de développement économique au regard de la cohésion sociale et de la solidarité ou de l'environnement, ou bien d'intégrer les questions de l'emploi et des revenus et celle de la solidarité dans la politique de l'environnement.

Faire appel à la prospective pour construire une vision de l'avenir

Un projet de développement durable doit, à la différence d'un projet de développement territorial classique, dépasser les seuls court et moyen termes : il s'agit d'adopter un projet soutenable pour les générations présentes et pour les générations futures.

Pour travailler ainsi avec l'ensemble des acteurs du territoire à l'élaboration d'une vision attractive de l'avenir de la collectivité, il peut être fait utilement appel aux méthodes de la prospective : élaboration de scénarios, mise en perspective des enjeux actuels au regard des évolutions à venir (internes et externes), construction d'une vision de l'avenir qui intègre les réflexions sur les évolutions possibles… Ces méthodes sont porteuses de transversalité en ce qu'elles permettent d'intégrer, dans une même vision projetée, les différentes dimensions du territoire et les différentes dimensions du projet que l'on souhaite faire vivre. C'est l'occasion de mettre en perspective les impacts croisés du projet sur le territoire et sur les projets des acteurs, y compris sur ceux portés par d'autres territoires (voisins, régional, national, international).

Dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur de la communauté d'agglomération de **BESANÇON,** *l'intervention d'un consultant en prospective a permis une médiation entre élus et milieux économiques. Chacune des parties a exprimé sa propre représentation du territoire et de ses évolutions à dix ans.*



Le but de cet exercice était de créer les conditions d'un dialogue entre les deux parties et de permettre :

– une meilleure compréhension par les élus des facteurs d'attractivité du territoire pour les entreprises ;

– la compréhension des interrelations entre territoire et entreprises, plus ouvertes sur des convergences d'actions et d'intérêts.

2. Rendre cohérentes les différentes expressions du projet de territoire

Traduire les enjeux du développement durable dans l'ensemble des projets et des politiques du territoire

Le projet d'Agenda 21 n'est pas un projet isolé du reste de l'action territoriale : il est l'expression d'une volonté et d'un choix politique qui doit s'exprimer dans l'ensemble des stratégies élaborées et mises en œuvre sur le territoire, quelles qu'en soient l'échelle et l'ampleur.

Chacun des différents documents cadres doit constituer une partie de l'expression d'une même stratégie de développement durable. À titre d'exemple, le PLU ou le SCOT traduisent les orientations stratégiques de l'Agenda 21 local dans les documents d'urbanisme et, inversement, l'Agenda 21 local décline les orientations stratégiques du PLU ou du SCOT sous la forme d'un projet opérationnel, et participe ainsi à la mise en œuvre du PADD.

Plus qu'un programme d'actions supplémentaire, l'Agenda 21 est donc l'occasion de vérifier et d'améliorer la cohérence entre les différents projets, programmes, procédures mis en œuvre au sein du territoire, qui doivent tous concourir à la politique de développement durable du territoire.

Dans la commune du **SEQUESTRE** *(Midi-Pyrénées), la réflexion en termes d'urbanisme engagée pour le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) du plan local d'urbanisme (PLU) a été poursuivie dans le cadre de l'Agenda 21 sur des thématiques plus larges : développement économique, services publics, services de proximité, emploi, logement, intégration des populations nouvelles…*

3. Prendre en compte les impacts croisés des actions

Lorsqu'on élabore un plan d'actions, on choisit les actions en fonction des effets bénéfiques que l'on en attend, mais en oubliant souvent d'anticiper les effets négatifs ou contraires que chacune pourrait avoir dans d'autres domaines, ou à d'autres échelles.

C'est bien l'idée du développement durable que d'envisager chaque action, ou chaque politique, non pas isolément, mais comme élément d'un système où les interactions sont multiples.

Identifier les impacts potentiels de chaque action dans tous les domaines

Il convient d'identifier, à l'échelle du territoire, l'ensemble des impacts potentiels, positifs ou négatifs, à court, à moyen et à long terme, de chaque action du projet : une action menée au nom de la politique des transports et des déplacements peut avoir des impacts sur le développement économique, sur la cohésion sociale, sur l'environnement, sur la sécurité, sur les choix énergétiques… Afin d'éviter les effets contre-productifs de la décision et de l'action de la collectivité, il est important, lors de l'élaboration du plan d'actions, de mettre en correspondance l'ensemble des choix envisagés, d'en repérer les complémentarités, les contradictions, les oppositions, les manques, afin de mettre en cohérence l'ensemble.

Le conseil de développement de la communauté d'agglomération de **POITIERS** *s'est engagé à décliner systématiquement, dans ses travaux, le principe de développement durable. Tous les projets sont ainsi étudiés en mesurant à la fois leurs retombées sociales, économiques et environnementales. L'objectif est bien évidemment de penser aux générations futures.*

La création du conseil de développement a beaucoup fait évoluer les choses. Il représente l'organisme central et les services de l'agglomération s'en saisissent régulièrement. Il est un relais d'information différent de celui des exécutifs locaux.

Respecter le principe de solidarité entre territoires

Le développement durable impose de ne pas raisonner seulement à l'échelle du territoire sur lequel s'applique le projet. Ainsi, les impacts des actions

du projet sur d'autres projets et aux échelles infra et supraterritoriales doivent être autant que possible anticipés et pris en compte : au-delà de la nécessité d'avoir une vision aussi complète que possible des projets locaux, il convient de retenir également l'articulation des stratégies locales, à l'échelle d'un territoire, avec celles qui sont menées à d'autres échelles géographiques plus larges et/ou infraterritoriales. On veillera en particulier à ce que le projet de territoire n'ait pas d'impacts négatifs sur les décisions et les engagements pris aux autres niveaux territoriaux (politique intercommunale, départementale, régionale ou nationale, engagements de la France, etc.).

Dans le cadre du SCOT **PAYS BASQUE SUD,** *cinq commissions ont été constituées : quatre commissions thématiques (habitat logement ; environnement ; économie ; déplacements) et une commission stratégique chargée de faire la synthèse des quatre autres commissions, d'informer les autres commissions, de rechercher des enjeux transversaux. Ces modalités d'organisation favorisent le partage d'interrogations, notamment sur des préoccupations transfrontalières, l'intégration du SCOT à d'autres démarches de projets et aux autres échelles territoriales, notamment grâce aux personnes présentes dans ces commissions. Elles mettent en évidence les complémentarités et les contradictions.*

Plus largement, chaque acteur (décideur ou technicien) devrait prendre l'habitude de réfléchir aux conséquences économiques, sociales et environnementales de chacune de ses actions ou de ses décisions.

4. Faire appel à des méthodes de travail transversales

La transversalité ne se décrète pas. Elle oblige à innover dans les modes de travail et d'organisation, à mettre en synergie les acteurs et à croiser les cultures. Elle apporte des modifications dans la prise de décision et amène à reconsidérer toute la démarche de conduite de projet. Elle implique l'émergence de nouveaux outils.

Mettre en place une organisation adaptée autour du projet

L'organisation autour du projet doit permettre la prise en compte des interdépendances des thèmes, des projets, des échelles territoriales. L'organisation territoriale, traditionnellement assez verticale ou pyramidale, doit évoluer pour pouvoir s'adapter aux principes du développement durable. Des moyens de coordination en interne, entre les services, mais aussi à l'extérieur avec les partenaires publics ou privés ayant des compétences variées (interdisciplinarité) et agissant à des échelles diverses, sont à organiser. Cette organisation favorise des synergies permettant de faire réfléchir autrement et collectivement les acteurs, et notamment les décideurs, pour élargir et croiser les champs de vision, dépasser les échelles territoriales respectives et développer des projets plus intégrés.

Ces méthodes de travail doivent bien sûr s'adapter au contexte culturel de la collectivité, à l'ambition du projet, au fonctionnement et aux moyens disponibles.

Dans le cadre de l'élaboration de l'Agenda 21 de la ville, les services de la ville de **NANTES** *ont adopté une méthode de travail propice à la transversalité. Les politiques menées par la ville sont organisées en plans d'actions, qui peuvent être thématiques, techniques, transversaux ou de quartier. Le développement durable, la démocratie locale et la politique de la ville ont le statut de politiques publiques générales transversales. Toutes les directions en sont acteurs et s'engagent sous la forme d'un contrat avec la direction générale qui précise les rôles de chacun, les échéances, ou encore les éventuels moyens supplémentaires nécessaires. Des groupes techniques de coordination, présidés par le DGS, s'assurent de la cohérence entre les différents plans d'actions mais aussi de l'articulation avec le niveau communautaire, la communauté urbaine étant également engagée dans un Agenda 21.*

Le syndicat mixte du PNR de **MILLEVACHES EN LIMOUSIN,** *grâce à une organisation transversale, parvient à mettre en œuvre des actions pérennes en toute transparence : l'organisation de réunions entre l'ensemble des chargés de mission et des directeurs de l'intercommunalité permet de prendre le temps d'examiner les projets à plusieurs ; le syndicat mixte rend compte de ses travaux aux conseils municipaux et communautaires, chaque chargé de mission dispose d'un élu référent.*



Quelle que soit l'organisation choisie, l'équipe chargée de développer l'approche multidimensionnelle des thèmes, des acteurs, des échelles doit être légitime à travailler avec l'ensemble des directions et partenaires extérieurs et placée sous l'autorité politique et technique (DGS). Elle est relayée par des « référents » situés dans les directions au sein de la collectivité, les autres communes infra ou supra-territoriales, et autres organismes associés, qui mettent en relation les données, les projets et qui pointent les croisements.

Il convient de valoriser ce qui se fait déjà (analyse constructive), de donner du sens aux actions et de les accompagner, de proposer des réorientations, des actions complémentaires et d'impulser le développement durable dans les démarches sectorielles. L'équipe assure une mission de veille, de préconisation, d'interpellation ou encore d'alerte. Sa légitimité se renforce grâce à la qualité de sa démarche transversale et à la modestie de son attitude.

*La commune d'**IVRY-SUR-SEINE** invite les quelque 50 services, 14 directions et 15 000 employés de la commune à croiser leurs idées et projets au sein de l'« Atelier du développement durable ». Un terme qui n'évoque ni une structure matérielle ni un séminaire de sensibilisation, mais une manière de travailler autrement la transversalité. Volontairement relié à la direction générale des services pour mieux asseoir sa légitimité, l'atelier n'a pourtant pas suscité au départ l'adhésion de tous. Aujourd'hui, il rassemble la direction des marchés publics, services parcs et jardins, régie municipale, achats durables, bureau international.*

Développer collectivement des outils

De nombreux outils sont mobilisables aux différentes étapes du projet afin de permettre cette transversalité : certains, comme l'intranet ou les supports de communication interne, permettent l'échange entre tous les personnels engagés dans le projet, d'autres permettent d'organiser le croisement entre les projets ou entre les actions - fiches projet, tableaux de bord… Des grilles de questionnements, des cadres ou des chartes d'actions, ou encore des grilles d'évaluation, peuvent être utiles pour s'assurer que les actions sont analysées sous leurs différents angles et impacts.

La construction collective de tels outils est pédagogique et permet aux acteurs associés de s'approprier plus rapidement les enjeux du territoire au regard de ceux du développement durable.

*La communauté d'agglomération de **PAU** a développé un tableau de bord socio-économique et environnemental afin de suivre les évolutions de l'agglomération, d'évaluer les actions engagées et de disposer d'un outil d'aide au pilotage.*

Cet outil a été élaboré de manière partenariale avec les chambres consulaires, les associations de chefs d'entreprise, de commerçants et d'artisans, l'État, le conseil général, les associations de quartier, d'habitants, les communes et intercommunalités voisines. L'objectif était de concevoir un dispositif qui puisse faire l'objet d'un consensus entre tous les « acteurs-projets ».

La collectivité peut aussi avoir utilement recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage spécialisée pour conduire la transversalité, qui suppose des situations de négociation et une certaine neutralité qu'il est parfois difficile d'atteindre en interne.

Plan local d'urbanisme et Agenda 21 local : deux démarches au service des communes pour un projet de développement durable. Guide pour les collectivités locales. ARENE, juin 2004.

Le développement durable : questions de pratiques. Dunkerque-Grand Littoral, Extra-Muros Consultants, novembre 2002, 6 p.

Améliorer la cohérence et l'intégration des politiques pour un développement durable : liste de critères de référence. OCDE, août 2002, 24 p.

Donner du futur aux territoires : Guide de prospective territoriale à l'usage des acteurs locaux. Fabienne Goux-Baudiment, Éd. Certu, septembre 2002 (coll. Débats).

L'évaluation

Modifier les pratiques, les comportements, les modes de production et de consommation sont les conditions d'un développement plus durable. L'Agenda 21 local ou le projet territorial de développement durable doit y contribuer et c'est précisément l'un des buts de l'évaluation que d'expliciter ces changements, d'en mesurer l'ampleur et d'apporter les éléments nécessaires à leur appréciation.

L'évaluation, *ex ante* et *ex post,* permettra de vérifier l'adéquation et la pertinence des actions menées au regard des finalités du développement durable, des enjeux du territoire eu égard à ces finalités, des aspirations de la population, et leur efficacité vis-à-vis des moyens affectés.

L'évaluation fait partie du diagnostic de territoire. Elle permet d'apprécier la cohérence des politiques et des actions en cours ou en projet avec les finalités et les principes d'action du développement durable. Aussi doit-elle être prévue le plus en amont possible dans l'élaboration du projet. Des moyens, des outils doivent y être affectés. L'évaluation contribue à rendre la démarche transparente et transversale.

L'évaluation est active. Elle contribue à la dynamique d'amélioration continue attendue d'un projet territorial de développement durable et facilite la mobilisation des acteurs. Elle permet également l'évolution des politiques. Elle peut et doit provoquer une transformation et/ou une adaptation des pratiques, des procédures et des comportements des différents acteurs, en interne comme en externe. À cette fin, l'évaluation concerne l'ensemble des phases d'un projet de territoire, de l'élaboration à sa mise en œuvre, d'où l'intérêt d'y associer les différentes parties prenantes, notamment la population.

Enfin, l'évaluation est un moyen pour la collectivité de rendre compte régulièrement, auprès des différents acteurs du territoire, des avancées du projet et des difficultés rencontrées. Ces rendez-vous rythment son déroulement. Ils sont l'occasion de faire évoluer le projet et de mesurer la satisfaction des acteurs dans une logique d'évaluation continue.

COMMENT FAIRE

1. **Définir une méthode avec les acteurs**
2. **Préciser les objectifs de l'évaluation**
3. **Rendre compte et permettre l'évolution du projet en gardant la cohérence**



1. Définir une méthode d'évaluation avec les acteurs

L'organisation et le déroulement de l'évaluation doivent bien sûr respecter les principes d'action du développement durable, notamment celui de la participation : l'évaluation doit associer les acteurs impliqués d'une manière ou d'une autre dans le projet, afin de satisfaire l'exigence de transparence et d'information, facteur d'efficacité sociale pour un développement durable. En outre, une évaluation partagée permet de mobiliser l'intelligence collective des acteurs du territoire : les associer à l'évaluation en continu prolonge leur participation au projet.

Associer les acteurs dès les premières étapes de l'évaluation

Les modalités de l'association des acteurs au fur et à mesure de l'avancement du projet sont multiples (cf. fiche « Participation »). Une évaluation participative doit être préparée par des actions de sensibilisation, voire de formation, et les modalités de l'évaluation doivent être abordées avec les acteurs dès l'élaboration du projet.

Les différents acteurs – en interne ou à l'extérieur – devront pouvoir être associés à l'évaluation du projet en fonction de leur intérêt potentiel et de leur disponibilité, toutes conditions qui demandent à être identifiées au plus tôt afin de déterminer les temps les plus appropriés pour les convier à y participer. Tous les acteurs ne peuvent, en effet, être conviés à toutes les étapes d'avancement du projet mais il est important de réfléchir à l'opportunité d'inviter tel ou tel type d'acteurs à chacune des étapes.

Une évaluation partagée suppose une information de qualité, accessible, compréhensible par tous, ainsi que la communication des règles du jeu et du rôle attendu pour la constitution des groupes de travail auxquels ils seront appelés à participer.

DUNKERQUE-GRAND LITTORAL, *avec l'appui de 80 acteurs-relais mobilisés, s'est engagée dans une démarche « basée sur l'évaluation, par chacun, de ses pratiques actuelles et de leurs impacts. Elle a pour objet de changer le regard, de découvrir la richesse du développement durable pour l'intégrer dans les actions futures ». Cette méthode peut être utilisée pour chaque action, projet, politique, actuels ou futurs dans la phase de définition, de mise en œuvre et de suivi.*

Définir une méthode en amont

La méthode et les outils d'évaluation doivent dépasser le simple bilan quantitatif des actions menées. Les travaux relatifs à l'évaluation doivent commencer dès les premières étapes du projet et se poursuivre jusqu'après la mise en œuvre du plan d'actions.

L'évaluation peut comporter de multiples facettes, ayant chacune trait à l'un des aspects de la durabilité du processus engagé. Ils peuvent servir à apprécier :

– la transversalité du projet ;

– les méthodes utilisées (résolutions de conflits, qualité de la participation, appropriation du projet par les acteurs) ;

– les difficultés dans les réalisations ;

– les résultats obtenus, en termes d'écarts par rapport à la situation de départ et par rapport aux objectifs ;

– les résultats en termes d'impacts (autres acteurs, territoires) ;

– les effets externes, positifs ou négatifs, des actions réalisées.

Il n'est pas nécessaire de se doter d'outils d'évaluation pour chacune de ces facettes, mais il faut s'entendre sur ce que l'on attend de l'évaluation et adapter les méthodes à ces attentes. Indicateurs, tableaux de bord, enquêtes, séminaires, diverses méthodes et outils peuvent être mobilisés, l'essentiel est de retenir ceux qui seront vraiment utiles et utilisés, ce qui suppose de bien calibrer ses besoins.

Dès la phase de conception du projet, il faut également se préoccuper des informations à recueillir, matière première de l'évaluation.

La nature des informations, leur disponibilité, leur mise en forme, notamment sous forme d'indicateurs, sont à étudier et à définir en parallèle avec la détermination des enjeux et le choix des objectifs du projet. Ces informations doivent en effet participer clairement à l'expression des effets attendus des actions menées.



Le contrat ATEnEE du PNR de **MILLEVACHES EN LIMOUSIN** *prévoit un dispositif d'évaluation très précis. À chaque action correspondent un ou plusieurs indicateurs. Chaque indicateur est précisé : le choix de l'indicateur, l'objectif général poursuivi, la construction de l'indicateur ainsi que les bases de données à collecter et les traitements à leur faire subir pour calculer les indicateurs. La réalisation d'un état des lieux préalable permettra d'affiner les indicateurs, d'en identifier éventuellement de nouveaux, de les valider et de déterminer leurs valeurs initiales. Il existe plusieurs types d'indicateurs. Il s'agit d'estimer à la fois : la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la pertinence. Le processus d'évaluation propose une actualisation annuelle des indicateurs et éventuellement leur évolution. Une synthèse permettant une vision globale sur tous les indicateurs d'un même thème est présentée aux partenaires.*

Se donner les moyens de l'évaluation

Concevoir l'évaluation de manière collective, puis renseigner les outils de l'évaluation, interpréter les résultats et rendre compte, toutes ces étapes nécessitent de mobiliser des moyens techniques, humains, et du temps. Des moyens financiers doivent y être affectés.

L'évaluation peut être confiée à une instance particulière, dont il faudra alors préciser clairement le rôle et les relations avec les autres groupes de travail, comités de pilotage ou instances participatives associées au projet.

2. Préciser les objectifs de l'évaluation

L'évaluation doit pouvoir être utilisée en continu par les différentes parties prenantes du projet, notamment en interne, mais aussi par tous ceux qui sont appelés à renseigner les outils d'évaluation et pour qui l'évaluation doit constituer une «valeur ajoutée». Trop souvent on s'applique à mettre en œuvre un dispositif d'évaluation qui coûte du temps et des efforts, mais ne sert à personne parce que l'on ne s'est pas assuré en amont de sa pertinence ni interrogé sur ce que l'on en attendait.

Le processus de suivi et d'évaluation est au cœur de la démarche de projet de la communauté d'agglomération du **GRAND RODEZ.** *Le processus d'évaluation est structuré en trois niveaux.*

- *Le niveau global : Il s'agit de rendre compte de l'évolution du territoire au regard de l'ambition des acteurs.*
- *Le niveau « axes et mesures du projet d'agglomération » : chaque axe et mesure donne lieu à l'élaboration d'un tableau de bord construit à partir des objectifs opérationnels fixés et du contenu des fiches-actions. Il présente une vue consolidée et synthétique de l'avancée des programmes d'actions associés à chacun des axes et mesures.*
- *Le niveau « gestion de projets » : sur la base des fiches-actions établies pour chaque projet, un suivi et une évaluation sont réalisés par, au minimum, le renseignement d'un critère d'avancement (pourcentage de réalisation) et d'un critère financier (pourcentage d'engagement des crédits).*

À chaque niveau correspond un document : l'ambition, le projet, le contrat.

Mesurer les améliorations

L'amélioration attendue par un projet territorial de développement durable s'apprécie selon divers aspects, et en particulier au regard des finalités du développement durable et de leur degré d'intégration dans les politiques menées dans chacun des domaines d'action ; elle s'apprécie également au regard de la satisfaction des acteurs et de la population au fur et à mesure de l'avancement du projet.

L'évaluation doit donc d'abord mesurer l'accomplissement des objectifs annoncés, ainsi que les coûts et les bénéfices, à court et à long terme, des actions menées.

Elle peut également servir à apprécier la gouvernance locale et les améliorations qui y sont apportées, c'est-à-dire les changements de comportement des acteurs (services, partenaires, élus, habitants) et les modifications des relations qui les lient (management, organisation et fonctionnement en interne, relations avec les acteurs ou partenaires externes).



Les relations, souvent informelles, qui s'établissent entre les acteurs constituent des facteurs déterminants pour la réussite du projet et sont pourtant rarement mesurées.

Pour pouvoir évaluer la charte pour l'environnement du département de la **LOIRE,** *un jeu d'indicateurs d'objectifs a été élaboré. Chaque pilote d'action renseigne régulièrement une fiche de suivi technique et financier et porte une appréciation sur le déroulé de l'action. Un tableau de bord regroupe les informations sur l'état d'avancement, le niveau d'atteinte des résultats attendus par action, par objectif et sous-objectif, et enfin sur l'état de la dynamique participative. La construction d'indicateurs plus complexes et intégrateurs fait l'objet d'un financement spécifique.*

Enfin, les moments de restitution et de discussion autour des résultats de l'évaluation sont utiles pour se fixer de nouveaux objectifs d'amélioration. L'évaluation permanente est indissociable d'une stratégie d'amélioration continue.

Vérifier la cohérence et la pertinence du projet

L'évaluation permet d'analyser l'adéquation des enjeux, des objectifs et des actions retenus dans le projet à l'une des finalités du développement durable : on peut dresser ainsi un « profil développement durable » du projet.

Le projet d'agglomération de la communauté d'agglomération de **NICE-CÔTE D'AZUR** *a été examiné* ex ante, *action par action, par le conseil de développement selon une approche de développement durable grâce à la grille RST.O1 proposée par le réseau scientifique et technique du ministère de l'Équipement.*

Elle permet également de vérifier que les projets et les actions sectorielles intéressant le territoire sont en cohérence avec les objectifs du projet territorial de développement. En effet, des actions, outils, procédures ou projets sont en cours ou interviennent à tout moment sur le territoire. En cela, l'évaluation participe ainsi au diagnostic de territoire en vérifiant leur cohérence avec les finalités du développement durable et en permettant de rapprocher les démarches. Il est aussi nécessaire d'articuler la production d'informations et d'indicateurs mesurant les impacts du projet avec des préoccupations exprimées à d'autres niveaux territoriaux (régional, national, international), ou ayant un caractère plus universel que celui que la spécificité du territoire conduirait à retenir.

Le syndicat mixte du **HAUT RHÔNE DAUPHINOIS** *élabore le SCOT (schéma de cohérence territorial) du territoire du Haut Rhône dauphinois, qui regroupe 46 communes proches de l'agglomération lyonnaise. Pour définir les grandes orientations du développement et de l'aménagement du territoire, le syndicat s'est engagé dans une démarche d'Agenda 21 qui met l'accent sur l'implication des habitants, l'intégration de l'environnement et l'évaluation des actions engagées.*

DÉFINITIONS

D'une manière générale, évaluer une politique ou un projet vise à vérifier que les actions entreprises en son nom respectent les quatre critères suivants :

– le critère de cohérence, qui mesure l'adéquation des différents niveaux d'objectifs du projet de territoire entre eux, et de l'adéquation des moyens mis en œuvre (*ex ante*) ;

– le critère de pertinence, qui vérifie l'adéquation des objectifs aux enjeux du projet ;

– le critère de l'efficacité, qui concerne la conformité des « effets propres » de la politique ou du projet au regard des objectifs fixés. Toutefois, cette analyse suppose qu'avant toute chose les objectifs soient clairement définis et que des indicateurs relativement fins soient renseignés ;

– le critère d'efficience, par lequel on entend analyser les résultats obtenus au vu de l'importance des moyens financiers mobilisés.

3. Rendre compte et permettre l'évolution du projet en gardant la cohérence

Aux différentes étapes du projet correspondent différents temps du processus d'évaluation. Organiser des rendez-vous avec les acteurs, pour rendre compte et faire le point de manière régulière autour de ces temps de l'évaluation, contribue à donner une lisibilité et un rythme au projet.

Communiquer

Rendre compte aux acteurs et à la population, que l'on a associés à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet, est une exigence qui répond aux principes de transparence et de participation inhérents au développement durable.

Vérifier leur satisfaction au fur et à mesure de l'avancement du projet fait partie de l'appréciation des améliorations attendues d'un projet de développement durable.

Communiquer sur les résultats d'une évaluation nécessite de choisir ou de construire des indicateurs, ou d'autres outils de communication des résultats, clairs et adaptés aux différentes cibles de la communication.

Nourrir l'avenir du projet

La hiérarchisation des enjeux et des objectifs, les programmes d'actions retenus originellement peuvent être bouleversés face aux réalités du terrain, des faits, au temps écoulé, aux changements de contexte. Plus simplement, atteindre un objectif d'amélioration à un moment donné n'empêche pas de poursuivre et de se donner un objectif plus ambitieux dans une nouvelle phase du projet.

C'est alors le rôle d'une évaluation partagée que d'aider à apprécier les résultats obtenus et à se donner de nouveaux objectifs. Ceux-ci peuvent porter aussi bien sur les moyens affectés que sur les méthodes, les pratiques, la culture, et peuvent concerner le niveau stratégique comme la programmation.

L'évaluation de la première charte pour l'environnement du département de la **LOIRE** *(1998-2002) a conclu à la nécessité de renouveler la démarche autour d'objectifs précis et hiérarchisés, précisés et évaluables, traduits dans un programme d'actions « co-construit » avec les partenaires concernés, dans lequel chaque action doit être précise, réellement opérationnelle et évaluable. Ce travail d'évaluation a également révélé la nécessité de clarifier la place de la charte dans le concert des politiques et des outils.*

La collectivité profite des rendez-vous organisés avec les acteurs autour de l'évaluation pour alimenter les données (évolution du diagnostic initial), faire vivre le projet, et surtout pour rebondir. Elle maintient ainsi la dynamique participative et le rôle des instances participatives qui, très actives au début du projet, ont parfois tendance à s'essouffler.

Suivant un processus d'amélioration constante, les 108 actions que comporte la charte pour l'environnement de la communauté du **PAYS D'AIX** *seront systématiquement évaluées tout au long de leur mise en œuvre. Il est en effet prévu que communes, associations et citoyens soient amenés à juger de l'efficacité des actions de la charte pour l'environnement signée en juin 2005. Les avis, propositions et attentes seront pris en compte dans la préparation des actions à venir.*

45 indicateurs de développement durable : une contribution de l'IFEN. IFEN, décembre 2003 (coll. Études et travaux, n° 41).

Évaluation en terre de développement durable. Carnet de bord. Dunkerque Grand Littoral, Extra-Muros consultants, 2003, 160 p.

Indicateurs du développement durable urbain. Synthèse et analyse. ARPE, décembre 2003.

Évaluer pour évoluer, dix fiches pratiques à l'usage des acteurs locaux. Association régionale des pays d'Auvergne, 2003, 54 p. (coll. Manuel méthodologique, n° 3).

L'évaluation, un enjeu pour les territoires de projet. In *Parcs naturels régionaux de France*, n° 2, septembre 1999.



Bibliographie générale

Documents de référence

La stratégie nationale de développement durable.
3 juin 2003.

Résolutions des représentants de collectivités locales françaises au Sommet sur le développement durable de Johannesburg, 31 août 2002.

Livre blanc des acteurs français du développement durable.
Comité français pour Sommet mondial du développement durable, Johannesburg, 2002.

Ouvrages et documents de réflexion générale

Outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux : dossiers documentaires.
Ministère de l'Écologie et du Développement durable, 2003.
Tome 1 : *Précis de développement durable.*
1re éd., mars 2003.
Tome 2 : *Les référentiels du développement durable.*
1re éd., avril 2003.
Tome 3 : *Parole aux acteurs.*
1re éd., avril 2003.

Le développement durable : signification et enjeux.
Caisse des dépôts et consignations, Cercle des économistes, juillet 2002.

La ville et l'enjeu du développement durable.
Rapport au ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement
Marc Sauvez.
La Documentation française, 2001 (coll. Rapports officiels).

Quand les territoires pensent leurs futurs.
Fabienne Goux-Baudiment, éd. de l'Aube, 2001 (coll. Société et territoire).

Développement durable : la politique impossible ?
In *Pouvoirs locaux*, n° 43, 4e trimestre, 1999.

Héritage urbain de la ville de demain.
Françoise Rouxel ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 1999.

Gouvernance [Dossier documentaire] / Centre de documentation de l'urbanisme, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, octobre 1999.

Héritiers du futur.
René Passet et Jacques Theys, éd. de l'Aube, 1995.

Ouvrages et documents méthodologiques

Objectif développement durable. Comprendre, agir sur son territoire.
Retours d'expériences et recommandations pour l'Agenda 21 local / RARE, mars 2005.

Retour d'expériences et éléments de méthodes pour les Agendas 21.
Outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux.
Ministère de l'Écologie et du Développement durable, ETD, 2e édition, mai 2005.

Conseil de développement : enjeux et perspectives.
ETD, 2005.

Trois ans après le lancement des contrats ATEnEE.
Retours d'expériences
ADEME, ETD, avril 2005.

Les cahiers du développement durable en Ile-de-France
TEDDIF, DIREN, ADEME, ARENE, ETD, février 2005.
Synthèse : La conduite d'un projet de développement durable. Quand pratiques et méthodes se rencontrent.
Cahier n° 1 : *Comment favoriser la coproduction d'un développement durable d'un territoire ?*
Cahier n° 2 : *Quelle mise en compétence des services de la collectivité pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de développement durable d'un territoire ?*
Cahier n° 3 : *Organiser les différentes échelles de temps et d'espaces pour un développement durable des territoires.*
Cahier n° 4 : *Comment communiquer sur les politiques publiques participant d'un développement durable du territoire ?*

13 propositions pour développer la démocratie participative territoriale : le manifeste de la coordination nationale.
Coordination nationale des conseils de développement, 2004, 10 p.

Territoires et développement durable : guide des collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'un développement durable. Tome 1, tome 2, tome 3.
Comité 21, CDC, DATAR, MEDD, EDF, 2002, 2003, 2004.

Actes des Assises nationales du développement durable,
Lille, juin 2003 / CERDD, 2004.

Vade-mecum pour la prise en compte du développement durable dans les projets et contrats d'agglomération.
DATAR, ministère de l'Écologie et du Développement durable, 2003.

Six acteurs du développement durable prennent la parole.
ETD, juin 2003.

La prise en compte du développement durable dans les projets de territoire.
ETD, in *Les notes de l'observatoire* (ETD), juin 2003

Cédérom « Vers une approche durable du développement territorial ». Dossier de l'observatoire / ETD, MEDD, 2003.

Mémento des décideurs. Les collectivités territoriales engagées dans la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre (2e éd.).
Mission interministérielle de l'effet de serre, ministère de l'Écologie et du Développement durable, 2003.

Développement durable : une utopie les pieds sur terre.
In *Territoires*, n° 438, cahier n° 2, mai 2003.

Kit pédagogique Agenda 21 local, guide repère et livret d'accompagnement.
ETD, ministère de l'Écologie et du Développement durable, avril 2003.

Actes des Rencontres nationales Rio + 10, l'après Johannesburg.
Méthodes et outils pour les Agendas 21 locaux, Angers, novembre 2002. Ville d'Angers, MEDD, ADEME, CDC, 2003.

L'évaluation des politiques publiques et les indicateurs du développement durable.
Rapport d'information n° 3594 fait au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire. Ph. Duron, Assemblée nationale, 12 février 2002.

Actes des Assises nationales du développement durable,
Toulouse, 2002. Ministère de l'Écologie et du Développement durable, ARPE, conseil régional Midi-Pyrénées, 2002.

Développement durable, guide des acteurs.
Jean-Blaise Picheral, Audrey Leclerc, Hélène Combe, Dunkerque-Grand Littoral, Extra-Muros consultants, 2002.

Nord-Pas-de-Calais : profil environnemental, diagnostic, enjeux, indicateurs. Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 2002.

Guides des collectivités pour comprendre et agir – construire une politique de développement durable.
CERDD, 2001.

Villes et développement durable : des expériences à échanger. (3 recueils). Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, CEDIDELP, juin 1998 (1er recueil), février 2000 (2e recueil), décembre 2001 (3e recueil).

Bibliographie générale

Repères pour l'Agenda 21 local Approche territoriale du développement durable.
L. Coméliau, N. Holec, J.-P. Piéchaud. Association 4D, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, DATAR, Caisse des dépôts et consignations, septembre 2001.

Le développement durable. Approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux.
Françoise Rouxel et Dominique Rist, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, CERTU, 2000 (coll. Dossiers, n° 105).

Le développement durable, une autre politique pour les territoires ?
RARE (réseau des agences régionales de l'énergie et de l'environnement), 1re éd., 2000.

Questionnaire pour un diagnostic de développement durable urbain.
ARPE, 1999.

Cahiers méthodologiques pour l'élaboration des plans et chartes pour l'environnement.
Ministère de l'Environnement, 1997.